



Revista de Estudios de la Administración
Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

reala@inap.es

Instituto Nacional de Administración
Pública
España

Suay Rincón, José
Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 300-301, enero-
agosto, 2006, pp. 165-197
Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461190013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional

José Suay Rincón

Catedrático de Derecho Administrativo

Sumario: I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR: CANARIAS, CONSTITUCIÓN Y HECHOS DIFERENCIALES. 1. *La Constitución como norma fundadora de los denominados «hechos diferenciales»*. 2. *Más todavía, sobre la Constitución: la autonomía «constitucional» de los Cabildos Insulares*. II. LA SEMPITERNA «GRAN CUESTIÓN» DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CABILDOS INSULARES: SOBRE SU SUPUESTA NATURALEZA DUAL O SU CARÁCTER BIFRONTE. 1. *Los términos del debate: algunas previsiones iniciales*. 2. *Lo que son los Cabildos Insulares: los Cabildos Insulares como Corporaciones Locales*. A) Excurso de Derecho autonómico: un contraste entre dos modelos. a) Un modelo distante: la fórmula vasca de los Territorios Históricos. b) Un modelo cercano: la fórmula balear de los Consejos Insulares. B) El tratamiento de la institución insular en Canarias. a) Evolución histórica y decantación del actual marco normativo de aplicación. b) La actual pluralidad de niveles territoriales existentes en Canarias: La afirmación del nivel insular en las Islas capitalinas y no capitalinas y el debilitamiento del nivel provincial. c) La articulación de los niveles autonómico e insular en Canarias: las bases estatutarias. d) La obra de la legislación ordinaria: la legislación estatal y autonómica. e) Últimas tendencias: propósitos y riesgos. 3. *Lo que no son los Cabildos Insulares: los Cabildos Insulares como Diputaciones Provinciales*. III. RECAPITULACIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO PRELIMINAR: CANARIAS, CONSTITUCIÓN Y HECHOS DIFERENCIALES

1. La Constitución como norma fundadora de los denominados «hechos diferenciales»

Indudablemente, la Constitución española de 1978 otorga la cobertura normativa requerida para la garantía y consolidación en Canarias de algunas singularidades propias; o, si se prefiere, «hechos diferenciales», en la terminología que ahora se ha puesto de moda ¹. Lo es así el reconocimiento de un régimen económico-fiscal especial, particular para el archipiélago canario (Disposición Adicional Tercera), como lo confirma la propia jurisprudencia

¹ Sobre las peculiaridades de nuestro Estado autonómico, entre lo más reciente, AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza, Madrid, 2003. Asimismo, SOLOZÁBAL, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998. Específicamente, sobre los hechos diferenciales, LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Estado autonómico y hechos diferenciales*, CEPC, Madrid, 1998. En fin, entre lo último, y combinando la perspectiva general y la singular de Canarias, TRUJILLO HERNÁNDEZ, G., *Manual de Derecho autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

constitucional. Y no pueden tampoco pasar inadvertidas las múltiples referencias efectuadas en diversos preceptos constitucionales a la necesidad de atender y guardar la debida consideración hacia el «hecho insular» (art. 69.3, 138.1 y 143.1 y 2); a cuyo cuidado, por lo demás, se erige una organización propia encargada, en los términos indicados, de asegurar la defensa de los intereses de las Islas (art. 141.4: «En los archipiélagos, las islas tendrán además *su administración propia* en forma de cabildos o consejos»; la cursiva es nuestra): los Cabildos Insulares en Canarias (lo mismo por cierto que otro tanto sucede con los Consejos Insulares, en Baleares ²), a cuyo estudio se destinan las reflexiones que siguen.

Los Cabildos Insulares disponen de protección constitucional, desde el mismo nacimiento de la Carta Magna; y constituyen, sin la menor duda, un «hecho diferencial» de Canarias, en cuanto que organización propia y peculiar de las Islas. No cabe soslayar la importancia de este dato: ha de tenerse presente que, en el momento al menos en que se redactan estas líneas, veinticinco años después de aprobada la Constitución, las Comunidades Autónomas no son una realidad institucional formalmente asegurada en todo el territorio del Estado al máximo nivel, como consecuencia ello del propio principio dispositivo o de libertad que propició su alumbramiento. Y, sin embargo, lo cierto es que, en tanto que realidad institucional preexistente, los Cabildos Insulares sí constituyen una organización «necesaria» de las Islas en términos constitucionales estrictos.

Por lo demás, la lectura de los «hechos diferenciales» susceptibles de admitirse en el ordenamiento jurídico español forzosamente ha de ser extraordinariamente limitada, en nuestra opinión ³. Como expresión primaria de un pacto de todos para la convivencia —en unos términos magistralmente expuestos por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, al tiempo de la aprobación de la Constitución en 1978, ya para la historia ⁴, y que acaba de actualizar con esa misma brillantez ⁵ y, si se me permite, «emotividad», justamente con ocasión de sus veinticinco años de existencia—, sólo a la Constitución en principio le es dado proceder al reconocimiento de hechos diferenciales en-

² A menos que se considere que la referencia del art. 141.4 a cabildos y consejos se formula de manera indistinta y sirven las dos por tanto para ambos archipiélagos. Lo que sin embargo no parece lo pretendido realmente; más bien, las singulares menciones a una y otra institución parecen pensadas, realmente, para cada caso en concreto.

³ Me remito en este punto a mi libro *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*, Centro de la Cultura Popular Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2001, particularmente a su capítulo I, pp. 25 y sigs.

⁴ En su conocido trabajo «La Constitución como norma jurídica», publicado inicialmente en la obra colectiva dirigida por él mismo junto a A. PREDIERI, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1ª ed., 1980 (2ª, 1981); después, en *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 3ª ed., 1991.

⁵ En su reciente trabajo *La Constitución española de 1978 como pacto social y como norma jurídica*, INAP, Madrid, 2003.

tre los territorios del Estado (y su respectiva población), en cuanto que «ruptura» (bien que justificada, desde luego, por descansar sobre razones objetivas y, por tanto, incuestionablemente legítima asimismo) que son del principio de igualdad constitucional, que más allá de su expresa proclamación por el art. 14⁶, impregna a toda la Carta Magna desde su mismo Preámbulo, y de su art. 1 que reconoce la igualdad asimismo como valor superior de todo el ordenamiento jurídico.

De conformidad con lo expuesto, entendemos que difícilmente cabe otorgar a los Estatutos de Autonomía, con carácter general, la virtualidad precisa para ampliar la lista de los hechos diferenciales. Y ello, por mucho que compartan con la propia Norma Fundamental su inequívoca adscripción al denominado «bloque de constitucionalidad»⁷, como indudablemente así es y así está pacíficamente reconocido también por la jurisprudencia constitucional. Por mucho que ello sea así, y por mucho que a su aprobación estén emplazadas las propias Cortes Generales y requiera la indicada aprobación de una mayoría reforzada del Congreso de los Diputados, es innegable igualmente que los Estatutos de Autonomía no constituyen la expresión de una decisión proveniente del Poder constituyente en sentido estricto, en los términos que sí cabe imputar en cambio a la propia Constitución a cuyo referendo fue convocado, como es sabido, la totalidad del pueblo español, una vez aprobado el texto por las Cámaras Legislativas surgidas de unas elecciones generales convocadas justamente a tales efectos; y cuya aprobación dio lugar igualmente a la convocatoria de un nuevo proceso electoral general.

Resta por formular todavía dentro de estas consideraciones introductorias algunas precisiones, indudablemente ya de menor calado. Por un lado, para reconocer que, si bien difícilmente puede admitirse que los Estatutos de Autonomía puedan llegar tan lejos como a veces parece querer pretenderse, lo que sí les es dado sin la menor duda es concretar y profundizar en el desarrollo de los hechos diferenciales constitucionalmente reconocidos, en su caso. Es más, entendemos que en ello reside una de sus auténticas y más capitales funciones; por cuanto que, más allá del contenido constitucional formalmente asignado a los Estatutos de Autonomía (art. 147.2), precisamente, sus peculiaridades organizativas y competenciales pueden modularse y precisarse a partir de tales hechos diferenciales.

Por otro lado, es preciso cerrar este capítulo preliminar de observaciones, seguramente ya demasiado largo, expresando la innegable consistencia de los

⁶ Sobre el particular, mi libro *El principio de igualdad en la justicia constitucional*, IEAL, Madrid, 1985; también, «El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978. Homenaje al Prof. García de Enterría*, II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 169 y sigs.

⁷ Sobre el particular, RUBIO LLORENTE, F., «El bloque de constitucionalidad», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. García de Enterría*, cit., I, pp. 3 y sigs.; más tarde, en su libro *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid, 1993, pp. 99 y sigs.

hechos diferenciales, probablemente sin parangón, cuya garantía la Constitución española asegura y promueve para Canarias⁸.

Frente a argumentos de corte fundamentalmente histórico sobre los que descansa la mayor parte de los hechos diferenciales reconocidos por la Constitución, siempre susceptibles de alguna polémica —al menos, si no en su esencia y núcleo, sí en la determinación de sus contornos y de sus consecuencias (más aún, si tales argumentos no son propiamente de dicha índole, sino que responden a consideraciones políticas o ideológicas)—, Canarias suma a ello en respaldo de sus propios «hechos diferenciales» (o singularidades, por rescatar y volver a su terminología propia y tradicional) los datos físicos y geográficos que determinan su ubicación y relaciones con el resto del territorio del Estado. Canarias como región alejada e insular: ¿quién puede realmente objetar esta observación, que anida en la naturaleza misma de las cosas? Hasta la propia Europa reconoce esta incuestionable realidad singular⁹; y no sólo esto, sino que deduce de la misma las consecuencias inherentes, como la todavía «non nata» (en cuanto que pendiente de ratificación) Constitución europea acaba de avalar, culminando por ahora una incuestionable línea evolutiva que, desde luego, asoma en el Tratado de Maastricht y sus declaraciones anexas; y, probablemente también, arranca del instante mismo en que se produjo la incorporación plena de Canarias a la Unión Europea, por cierto, algo más tardía, que la del resto de España, como expresión asimilado de un pacto primario y original para la convivencia.

Con todo acierto y corrección, así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, cuya singladura y tramitación acaba de iniciarse formalmente, acoge como punto de partida y fundamento último y base de sus propias opciones la «ultraperiféricidad» insular de Canarias¹⁰; o, en otros términos, su consideración en última instancia como una colectividad alejada y de formación insular o archipiélagica.

⁸ Sobre este concreto pormenor, aparte mi libro citado en nota 2, CARBALLO ARMAS, P., «Autonomía y Constitución. Algunas reflexiones en torno al «hecho diferencial canario», *Cuadernos de Derecho Público*, 11 (2000), pp. 11 y sigs. Por lo demás la reciente monografía de G. TRUJILLO HERNÁNDEZ, citado en nota 1, abunda particularmente en los reflejos sobre Canarias del Estado autonómico.

⁹ Sobre este aspecto, VILLAR ROJAS, F., «Canarias, región ultraperiférica: una explicación del art. 299.2 del Tratado de la Unión Europea», *Anuario del Instituto de Estudios Canarios* XLV, 2001, pp. 161 y sigs. Para los antecedentes, FERNÁNDEZ MARTÍN, F., *Islas y regiones ultraperiféricas en la Unión Europea*, Editions de l'Aube, 1999; también, ASÍN CABRERA, M. A., *Islas y archipiélagos en la Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1988.

¹⁰ Art. 1 bis, de acuerdo con la propuesta formalizada por el Comité de Expertos constituido para preparar la reforma estatutaria: «En atención al hecho diferencial de Canarias, derivado de su lejanía e insularidad, y teniendo en cuenta su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, reconocida por su Constitución, los poderes públicos del Estado, en el ámbito de sus competencias, modularán sus políticas y actuaciones legislativas, reglamentarias y financieras, fijando condiciones específicas de aplicación en el archipiélago. En particular, esta adaptación se producirá, en todo caso, en materia de transportes, telecomunicaciones, mercado interior, energía, medio ambiente, puertos, aeropuertos, inmigración, fiscalidad, comercio exterior y cooperación al desarrollo con países vecinos»

2. Más todavía, sobre la Constitución: la autonomía «constitucional» de los Cabildos Insulares

En cualquier caso, y a los efectos pretendidos en este estudio, las reflexiones sobre la Constitución, y sobre sus repercusiones ya sobre la figura concreta objeto de nuestro examen, no pueden darse aún por concluidas, toda vez que de la lectura e interpretación de la Carta Magna todavía es posible extraer conclusiones decisivas en punto a la caracterización institucional de los Cabildos Insulares¹¹. Ya se ha hecho notar a este respecto que los Cabildos Insulares constituyen en Canarias (lo mismo que los Consejos Insulares, en Baleares) la organización propia y específica de las Islas. Así lo proclama expresamente la Constitución y así lo reconoce, como no podía ser de otro modo, la totalidad de la doctrina, según creo. Pero igualmente pienso que ha faltado con carácter general apurar suficientemente este planteamiento.

En efecto, los Cabildos Insulares son el órgano de expresión de las Islas o, en otros términos, como también se ha indicado con corrección, sus «portavoces naturales»¹². Pues bien, si ello es cierto, y nadie parece discutirlo realmente, resulta que para acertar a desarrollar su tarea es menester configurar y establecer para los Cabildos Insulares un régimen jurídico propio y singular, disciplina que ha de pivotar sobre la base de un principio organizativo auténticamente nuclear: el principio de autonomía. Dicho de otro modo, rotundamente, se hace preciso afirmar que el de autonomía no es un principio añadido o agregado, sea por el propio Estatuto de Autonomía de Canarias, o por la normativa reguladora del régimen local (LRBRL), como así ha sido señalado. Es el de autonomía un principio de rango inequívocamente constitucional aunque expresamente no llegue a mencionarse por la Carta Magna, es cierto. Su vigencia puede inferirse, desde luego, para todas las entidades que forman la organización territorial del Estado, y que conforman el contenido del Título VIII de la Constitución; pero es que, sencillamente, resulta imposible atender a la misión que la Constitución otorga a los Cabildos Insulares —expresar y representar los intereses de las Islas— si no es así, si los Cabildos carecen de verdadera autonomía.

¹¹ Sobre esta figura, y su decantación en la historia, son clásicos los trabajos de DE LA ROSA OLIVERA, L., *Evolución del régimen local de las Islas Canarias*, Madrid, 1946 (recientemente, reeditado, Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 1994); así como VALLE BENÍTEZ, J., *Los Cabildos Insulares de Canarias*, Santa Cruz de La Palma, 1970. Igualmente, ROLDÁN VERDEJO, R., «Canarias y sus instituciones históricas», en el *Libro Conmemorativo del Bicentenario de la Universidad de La Laguna*, 1993, pp. 781 y sigs. Ya en la última época, sigue destacando el trabajo de SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1993.

¹² En los términos expresados por DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., «Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura orgánica de la Comunidad Autónoma de Canarias», *Boletín de Documentación*, 13, Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, 1986, pp. 1 y sigs. (en concreto, p. 48). Asimismo puede consultarse en el siguiente número de esta revista, el no menos importante artículo de NIETO GARCÍA, A., «Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías», pp. 1 y sigs.

Y las consecuencias vinculadas a este planteamiento no resultan nada desdeñables. Como principio constitucional, la autonomía de los Cabildos Insulares ha de ser escrupulosamente observada por toda la normativa dictada en desarrollo de la Constitución, sea la legislación estatal o la legislación autonómica, incluso, la legislación estatutaria. Otra vez, volvemos a lo mismo: podrá ésta, lo mismo que aquélla, modular su alcance, concretar sus propios términos o clarificar su contenido. Pero no cabe atentar contra la médula de la autonomía ni invadir su contenido propio: es sencillamente indisponible, incluso, para las propias normas llamadas a integrar el denominado «bloque de constitucionalidad».

II. LA SEMPITERNA «GRAN CUESTIÓN» DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CABILDOS INSULARES: SOBRE SU SUPUESTA NATURALEZA DUAL O SU CARÁCTER BIFRONTE

1. Los términos del debate: algunas previsiones iniciales

Como una especie de bálsamo que todo lo cura, alrededor de esta cuestión se ha tejido el debate institucional sobre los Cabildos Insulares. Ciertamente, como enseñamos a los estudiantes quienes todavía lo hacemos o lo intentamos, explicamos que no es ésta nunca una cuestión caprichosa o superficial y que, pese a aflorar de continuo en el estudio de cualquier institución en el mundo del Derecho, no está exenta de consecuencias prácticas extraordinariamente relevantes aunque a veces éstas no parezcan vislumbrarse. Lejos de ello, a lo que trata de atender a la postre la pregunta sobre la naturaleza jurídica es a dar respuesta a un problema práctico eminentemente, aunque no se perciba de modo inmediato, en concreto, la determinación del régimen jurídico aplicable a una institución; y ello, en ausencia de previsiones expresas aclaratorias de algún aspecto atinente a su funcionamiento o que, cuando menos, susciten problemas de interpretación.

En este contexto, se discute si los Cabildos Insulares son Corporaciones Locales o Instituciones de la Comunidad Autónoma, con el ánimo así de determinar si procede la aplicación de uno u otro régimen jurídico, si se plantea el caso. En teoría, podría defenderse también que los Cabildos no «son» ni una cosa ni la otra; lo que seguramente por lo demás sea lo que más se ajusta a la realidad. Lo que sucede es que en tal hipótesis no habría para los Cabildos Insulares otras reglas que las resultantes de su propio y específico régimen jurídico. Y, por tanto, nada habremos avanzado en punto a esclarecer las problemas que subyacen a la cuestión o a las cuestiones a que intenta darse respuesta al abrir el interrogante sobre la naturaleza jurídica, en este caso, de los Cabildos Insulares; y de eso, justamente, es de lo que se trata.

El debate doctrinal, así las cosas, se orienta hacia diversos planteamientos, todos los cuales además podrían llegar a asumirse «de lege ferenda», desde luego, a partir de sus propios puntos de partida; e, incluso, «de lege data» también, conforme se registran las sucesivas modificaciones de la normativa estatal y autonómica ... Si no fuera ello, sin embargo, porque la propia Constitución redujera las opciones y se decantara hacia una de las posiciones defendidas en el debate. Que es justamente lo que aquí se defiende; y de ahí, pues, nuestro empeño por situar en la Carta Magna el punto de partida de este estudio.

Por armonizar posturas, y hasta por flexibilizar y racionalizar incluso el propio debate, se ha llegado a afirmar la naturaleza supuestamente dual de los Cabildos Insulares, que, simultáneamente, serían de este modo Corporaciones Locales e Instituciones de la Comunidad Autónoma al propio tiempo. Lo que pasa es que, pese a tales nobles propósitos, el problema se plantea cuando ambos regímenes jurídicos entran precisamente en colisión o, cuando menos, ofrecen o fundamentan soluciones dispares. Lo de la naturaleza dual, en definitiva, termina por enquistar el problema más que contribuye a resolverlo. Es cierto que la consideración de la figura de los Cabildos Insulares «secundum quid» suaviza las dificultades; pero, sinceramente, creemos que no termina de orillarlas del todo. Y, por eso quizás, sea preferible adoptar en la controversia algún punto de atrevimiento, aun aceptando así la inevitable carga polémica que ello pudiera traer consigo. Pero es que, además, no se trata de avivar el debate por capricho; comienzan a asomar en el mismo algunas tendencias que pueden comprometer la suerte institucional de los Cabildos Insulares. Y esto ya sería más grave. Al menos, el planteamiento que sostenemos es tan bienintencionado como cualquier otro, como puede fácilmente deducirse ya a estas alturas.

Pero todavía se requiere alguna precisión adicional, antes de subrayar y exponer nuestro propio planteamiento. Y es que la propia expresión de los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad Autónoma es equívoca en sí misma y puede poseer diversos significados. A decir verdad, en este punto, la tarea de los Consejos Consultivos (no sólo del canario, también del balear) ha sido sumamente esclarecedora y encomiable: en definitiva, han llegado éstos a la conclusión —por otro lado, que asimismo comparto, cabe adelantarlo ya— que, si bien los Cabildos (o los Consejos) Insulares pueden ser considerados Instituciones autonómicas, en ningún caso, son instituciones de autogobierno propias de la Comunidad Autónoma, ni en su sentido nuclear (las instituciones primarias de autogobierno), ni en sentido lato comprensivo de las instituciones de apoyo y refuerzo al autogobierno de la Comunidad Autónoma (como, entre otros, el propio Consejo Consultivo de Canarias: en cambio la calificación puntual de los Cabildos como «coadyuvantes», pese a su innegable fuerza expresiva, evoca una terminología de origen procesal, que ya resulta en sí misma más discutible). Lo que pasa es que, a pesar de esta clarificación, el empleo de la expresión «Instituciones de la Comunidad Autónoma» sigue

suscitando equívocos. Algo hemos avanzado, con todo; en cualquier caso, se marcan ya algunas diferencias indudables.

En realidad, los términos de la controversia se plantean de un modo no muy diferente al que pudiera venir referido a la totalidad de la organización territorial del Estado ¿Son o no los Municipios instituciones del Estado? Nadie discute —y, por tanto, hasta podría sobrar si meramente eso es lo que se pretende— que son piezas básicas del entramado general del ordenamiento del Estado. Pero, así formulada la pregunta, ¿realmente esto es lo que se pretende con ella?, ¿o es algo más? Por ejemplo, acaso atraer para sí la propia normativa reguladora del Estado. Lo mismo que este concepto, el de la Comunidad Autónoma puede ser objeto de una interpretación «anfibiológica», como se le ha dado gráficamente en denominar.

Llegados a este punto, nuestro planteamiento prácticamente ya se ha puesto sobre el tapete: esencialmente, y en esto consiste su naturaleza jurídica, los Cabildos Insulares son Corporaciones Locales, forman parte, esto es, de la Administración Local (no son por tanto Administraciones autonómicas o Instituciones de la Comunidad Autónoma en sentido estricto ni pertenecen a dicha Administración); lo que no quiere decir sin embargo que sean como las demás Corporaciones Locales, hay que agregar inmediatamente; porque no lo son, son Corporaciones Locales perfectamente diferenciadas de las demás y, por supuesto de las generales (distinto es que a éstas se remita o pueda remitirse su normativa propia para la aplicación de algunos de los aspectos atinentes a su régimen jurídico); y sobre ellas, en fin, la Comunidad Autónoma puede proyectar sus propias competencias y modular decisivamente su perfil singular. Estos son los aspectos que, sucesivamente, corresponde ahora ir desarrollando.

2. Lo que son los Cabildos Insulares: los Cabildos Insulares como Corporaciones Locales

A) *Excursus de Derecho autonómico: un contraste entre dos modelos*

Algunos ejemplos proporciona el Derecho autonómico que sirven y permiten dar consistencia a la consideración de los Cabildos Insulares como institución claramente diferenciada de la Comunidad Autónoma que convive en su mismo ámbito territorial.

a) *Un modelo distante: la fórmula vasca de los Territorios Históricos*

Por todos, el caso más peculiar sin duda es el que ofrece la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque también el más difícilmente extrapolable

a otros lugares. El debate se ha planteado en la indicada Comunidad Autónoma en torno a la naturaleza de los Territorios Históricos cuya realidad institucional salvaguarda la propia Constitución (Disposición Adicional Primera) como expresión de la foralidad¹³. Así lo vino a resolver tempranamente la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC de 26 de abril de 1988) y sobre esta base pivota su propia normativa reguladora (Ley de 25 de noviembre de 1983).

Justamente, esto es lo primero que ha de constatarse: los Territorios Históricos de las Comunidades Forales (Navarra y País Vasco; sobre todo, esta última, porque en la primera el Territorio Histórico se identifica con la propia Comunidad Autónoma¹⁴) encuentran reconocimiento constitucional y lo hacen, más concretamente, fuera del propio Título VIII de la Constitución que contempla la organización territorial del Estado (por virtud de la Disposición Adicional Primera, y expresión de la propia foralidad). A partir de ello, difícil resulta realmente de incardinar esta institución dentro de las reconocidas con carácter general por dicho Título VIII. En nuestra opinión, por eso son instituciones sumamente peculiares y originales a las que en consecuencia no les sería de aplicación sino las reglas expresamente previstas; y en su defecto, habría que servirse de criterios analógicos.

Desde este limitado entendimiento, los Territorios Históricos a lo sumo podrían considerarse como Instituciones autonómicas (y no, pues, locales), por ser ésta la categoría general a la que más se aproximan. La peculiaridad de la fórmula de los Territorios Históricos no tiene a decir verdad parangón; y la doctrina vino a evolucionar en consecuencia, hasta alcanzar incluso posiciones originales. Así las cosas, y sin duda, a partir de su composición dual —con una organización, que gira en torno a las Juntas Generales y a las Diputaciones Forales, propia de un sistema parlamentario y de un ejecutivo responsable ante un Parlamento—, ha llegado a concluirse que las Juntas Generales eran unos órganos idénticos en su composición, estructura y funcionamiento a cualquier asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma, incluso, al Parlamento central; y que así configuradas como órgano representativo, como una suerte de Parlamento peculiar de un territorio histórico, y unidas al ejecutivo (Diputaciones Forales), «significaría la pretensión de una plena asimilación de los regímenes forales al arquetipo institucional de las Comunidades Autónomas uniprovinciales»¹⁵.

¹³ Sobre ello, FERNÁNDEZ, T. R., *Los derechos históricos de los territorios forales*, Civitas, Madrid, CEPC, 1985; también, HERRERO DE MIÑÓN, M., *Derechos históricos y Constitución*, Taurus, Madrid, 1998.

¹⁴ Sobre Navarra, LOPERENA ROTA, D., *Aproximación al régimen foral de Navarra*, IVAP, Oñate, 1984. También, la obra colectiva dirigida por el Prof. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Público Foral de Navarra*, Civitas, Madrid, 1992.

¹⁵ CASTELLS ARTECHE, J. M., «La problemática jurídica actual de los territorios históricos vascos», *REAL* 291 (Homenaje al Prof. S. Martín-Retortillo), p. 236.

Nada más y nada menos, hasta este punto alcanzan sustantividad estas instituciones, la cual por otra parte está incluso reconocida por la propia legislación general del Estado (LJ: Disposición Adicional Primera y LAP: Disposición Adicional Decimosexta), para la que las Juntas Generales son Administraciones Públicas, sólo en materia de personal y gestión patrimonial. Y a punto estuvo de culminar incluso esta construcción en 1999 con la reforma de la LOTC, cuando se intentó residenciar ante el Tribunal Constitucional el control de las Normas Forales¹⁶. No llegó a cristalizar el propósito indicado y pretendido por vía de una enmienda propuesta al efecto; pero en cualquier caso las Normas Forales ofrecen unos contornos que las sitúan con claridad en un campo muy próximo al de las propias Leyes: son «materialmente» Leyes, y entroncan directamente y sin interferencias con el Estatuto de Autonomía del País Vasco, que reconoce incluso la exclusividad de su competencia en un ámbito propio de materias (art. 37.3), que por lo demás invaden el espacio propio de algunas reservas de Ley tradicionales, como sucede en materia tributaria y financiera¹⁷. Y ello, por mucho que asimismo disponga también la Ley de Territorios Históricos que la suprema potestad de dictar Leyes corresponde en exclusiva al Parlamento vasco. La posición institucional de los Territorios Históricos vino a reforzarse a través de la creación de una Comisión arbitral de carácter paritario (asimismo prevista estatutariamente: art. 39) cuyas decisiones quedaban exentas de control contencioso-administrativo, de acuerdo con su caracterización legal (Ley 13/1994)¹⁸.

Ciertamente, sobre la base de lo expuesto, el modelo vasco se presenta como una realidad de gran consistencia; y la fórmula de los Territorios Históricos sobre los que dicho modelo descansa parecía hasta hace poco haber encontrado su lugar, en un escenario en que la historia se asume como explicación, la Constitución como justificación, el Estatuto como plasmación iniciática, acorde con su legislación de desarrollo; y, finalmente, la legislación básica y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional asumen el papel de reconocimiento de esta innegable peculiaridad diferencial formada por la foralidad subsiguiente¹⁹.

Puede que, últimamente, a este edificio aparentemente consolidado le haya surgido alguna grieta. Así, y comenzando por el final, la posibilidad que inequívocamente se presenta ahora, con ocasión de una cuestión de inconstitucional-

¹⁶ Sobre el particular, LEGUINA VILLA, J., «Los territorios históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencia», *REDC* 3 (1981), pp. 63 y sigs. (incluido también en su obra *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1985).

¹⁷ Al respecto, TENA PIAZUELO, V., «Derechos históricos y autonomía financiera: los territorios forales como especialidades en el sistema de financiación autonómica», *REDC* 14 (1994), pp. 81 y sigs.

¹⁸ Sobre esta institución, GARCÍA URETA, A., *La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen jurídico y resoluciones*, IVAP, Oñate, 2003.

¹⁹ En estos términos prácticamente acogidos literalmente, CASTELLS ARTECHE, J. M., «La problemática», cit., p. 232.

lidad, de sujetar las decisiones de la Comisión Arbitral al control judicial contencioso-administrativo, a propósito de los conflictos desatados por la Diputación Foral de Alava en 2002; igualmente, pese a su carácter material de Leyes, a la misma jurisdicción contencioso-administrativa se confía el control de las Normas forales, en tanto no se modifique la jurisdicción constitucional y se disponga su atribución expresa a ella; por último, en el delicado ámbito de la autonomía fiscal foral de los Territorios Históricos, cuando ésta parecía ya al alcance de la mano (STS de 27 y 30 de septiembre de 1999) y la paz fiscal había llegado incluso a cristalizar y a rubricarse en un acuerdo conjunto suscrito entre el Gobierno central, el vasco y las Diputaciones Forales, que a su vez daría lugar a la vigente Ley del Concierto Económico y al establecimiento de una serie de órganos colegiados en su defensa, ha venido a producirse recientemente la STC 96/2002, que impone la existencia de límites importantes; y en el ámbito de la Unión Europea, las no menos importantes Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 6 de marzo y 23 de octubre de 2002, y estos malos vientos aún se completarían implicando al propio Tribunal Supremo (STS de 21 de mayo de 2002).

De cualquier forma, sin embargo, en mérito a lo expuesto, y no obstante estas sombras si realmente lo son, lo que en ningún caso parece estar bajo discusión es la solidez de la institución de los Territorios Históricos y su consideración como una institución absolutamente distinta y perfectamente diferenciada de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco; esto es, de lo que se ha dado en denominar sus «Instituciones Comunes».

b) *Un modelo cercano: la fórmula balear de los Consejos Insulares*

Sin ir tan lejos, está también el caso de Baleares, mucho más cercano ya, aunque tampoco asimilable sin más al de Canarias. En esta Comunidad Autónoma, los esfuerzos por «interiorizar» (valga esta expresión, que ha hecho fortuna y ha alcanzado así una cierta aceptación) la figura de los Consejos Insulares en el ámbito de las instituciones de la Comunidad Autónoma sin duda han llegado más lejos ²⁰.

Pluralidad de razones de diverso signo (históricas, geográficas, de racionalidad de la organización administrativa, etc.) avalaron en su día la constitución de Baleares, primero, en preautonomía y después, ya con la Constitución, en Comunidad Autónoma. La Carta Magna, por lo demás, estableció como base mínima para la formación de estas entidades la Provincia, de modo que por debajo de dicho ámbito, en Baleares, difícilmente habría sido posible instalar un modelo alternativo dotando de autonomía a cada Isla. Un

²⁰ Entre los estudios dedicados al tratamiento institucional de esta Comunidad Autónoma, su evolución y realidad presente, seguramente deba destacarse por todos el trabajo de COLOM PASTOR, B., *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno*, M. Pons, Madrid, 2001.

modelo, sin embargo, quizás teóricamente viable al menos desde cierto punto de vista, por cuanto que en definitiva cada Isla constituye en sí misma una especie de microcosmos, con aptitud para mantener relaciones directas con la Península, en tanto que realidades territoriales no excesivamente alejadas de ella. No faltaban tampoco razones históricas, en tanto que en su origen carecían de instituciones comunes, fuera de los delegados del monarca. Pero lo cierto es que en 1978, prácticamente al mismo tiempo, se dio carta de naturaleza a los Consejos Insulares formados por Consejeros de elección directa (Ley de Elecciones Locales de 1978) y se instauró un Consejo General Interinsular como expresión de la preautonomía del archipiélago (Decreto-Ley 18/1978), producto de la convergencia a la postre de dos cuestiones diferentes: la adaptación de la organización administrativa a la realidad insular y el otorgamiento de personalidad propia a la región (un posterior Decreto de 1979 establecería después las competencias del Consejo Regional).

Ya desde esta época, parecen predominantes en sede doctrinal las posturas encaminadas a reforzar la posición de las Islas (en un modelo que inicialmente, al menos, pareció querer inspirarse en el italiano de Trentino-Alto Adigio); pero el indicado modelo lo cierto es que no ha terminado de cuajar del todo. Heredero de la antigua Diputación Provincial, el Consejo General Interinsular vino a nutrirse de un abanico de competencias de naturaleza local y regional, en una mezcla que ha podido resultar perjudicial: como institución local, sus representantes provienen de las Islas. De cualquier modo, la Constitución vino a avalar la supresión de la organización provincial y a propiciar su reemplazo por una Corporación de carácter representativo (en la actualidad, la propia Comunidad Autónoma)²¹.

Sobre estas bases, en efecto, el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero) cimentó después la Comunidad Autónoma, trasladando así desde el primer momento la cuestión a la determinación de las relaciones entre la nueva entidad así constituida y las Islas. El Estatuto de Autonomía de Baleares de 1983, ciertamente, vino a reproducir los términos de los Pactos Autonómicos alcanzados en 1981, si bien pese a la generalidad incorporó sendas especialidades: el reconocimiento de una lengua y cultura propias y la realidad institucional de los Consejos Insulares; en otros términos, los auténticos hechos diferenciales de esta Comunidad Autónoma²².

²¹ Al Decreto-Ley 18/1978, ya en la primera etapa de autogobierno, siguieron inicialmente nueve Decretos de delegación a las Islas, que después se completarían. Después, el Estatuto de Autonomía configura en su art. 39 el traspaso de competencias en una lista de hasta 27 materias y confía la descentralización a una comisión paritaria cuyas discrepancias dirime el Parlamento balear.

²² En 1991 se promovió un intento de reforma que no llegó a prosperar; y tampoco después la reforma realizada en 1994 llegó a equiparar Baleares a las nacionalidades históricas; por ahora, en fin, la última reforma de 1999 tampoco ha alterado sustancialmente tal estado de cosas, más allá del establecimiento inicial de una cierta incompatibilidad entre los representantes de la Isla y de la Región, al menos, de carácter parcial.

En el marco de la normativa estatutaria, los Consejos Insulares, por un lado, ejercen las competencias propias de las Diputaciones a nivel de Isla, pero también ostentan la Administración indirecta de la Comunidad Autónoma. Son entes locales; pero, además, y sin perder dicha consideración, Instituciones de la Comunidad Autónoma. Así parecen ser las cosas. Lo que ocurre es que, una vez alcanzado este punto, la naturaleza dual de esas instituciones comienza a suscitar problemas. Así, en primer término, en desarrollo de la potestad de autoorganización; porque, como entes locales, los Consejos Insulares se deben en principio al modelo corporativo que descansa sobre el principio de autoadministración: siempre dentro de una cierta flexibilidad, es posible crear organizaciones desconcentradas unipersonales, dotadas de competencias resolutorias, dentro de este modelo; y ello si se ubican correctamente en una posición infraordenada dentro de la organización; pero no mucho más. Por otra parte, la defensa de la dualidad podría arrastrar la pretensión de establecer un régimen jurídico dual, que tendría así carácter bifronte o «secundum quid», lo que realmente no tendría sentido y crearía un caos ²³.

Como vía para salir del atolladero, el Estatuto de Autonomía ha de constituir el punto de partida. Es cierto que es el propio Estatuto el que marca un punto de inflexión en la «interiorización» de los Consejos Insulares en la Comunidad Autónoma y que, desde esta perspectiva, les considera Instituciones autonómicas (art. 18.1). Pero no lo es menos que este propio precepto diferencia claramente las instituciones de la Comunidad Autónoma y las instituciones de autogobierno propias de la Comunidad Autónoma (art. 18.2); y los Consejos Insulares no son esto último (más bien lo son, como es evidente, de cada Isla respectiva) ²⁴.

En punto a la determinación de sus competencias, el Estatuto mantiene y otorga a los Consejos Insulares las competencias que les resultan propias como instituciones locales, también les reconoce las asumidas por aquéllos en el período de la preautonomía, y admite la posibilidad de que puedan recibir otras por la vía de la delegación; junto a estas competencias, ciertamente, asumen otras de carácter claramente más «político», como la participación en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, la capacidad de dotarse de símbolos y signos distintivos propios y el nombramiento de cuatro miembros de la Comisión Técnica Interinsular constituida para resolver las discrepancias con la Comunidad Autónoma; y, además, unas competencias «propias» sobre una serie de materias enunciadas por el art. 39 del Estatuto, precepto de primordial importancia, porque la competencia en estos casos abarca todos los aspectos relacionados con la gestión de tales materias, dentro del ámbito territorial de cada Isla, excluida solamente la potestad reglamentaria (a la que sin embargo también podrían quedar habilitados mediante la correspondiente Ley): incluso, sobre algunas de las materias indicadas, la Comunidad

²³ En este sentido, COLOM PASTOR, B., *Veinticinco años*, cit., p. 109.

²⁴ *Ibidem*, p. 127.

Autónoma no dispone inicialmente de competencia legislativa y tiene sólo la de ejecución, por lo que los Consejos Insulares directamente ejecutarán la legislación estatal.

Precisamente, el debate más intenso se ha suscitado a partir de este género de competencias. ¿Transmutan su sustancia inicial verdaderamente los Consejos Insulares como consecuencia de la recepción de estas competencias? ¿Justifica ello la defensa de su naturaleza dual y la consiguiente aplicación de un régimen jurídico bifronte? En nuestra opinión, no.

Desde luego, la legislación general sobre régimen local (LRBRL) no obliga a ello, porque si bien expresa que las competencias de los Consejos Insulares se corresponden con las de las Diputaciones, admite expresamente la posibilidad de extender la lista, que es justamente lo que hace el Estatuto, de tales competencias (art. 39). En realidad, sobre la misma base, podría tratar de afirmarse en las Comunidades Autónomas uniprovinciales (precisamente, una de ellas, la propia Baleares) una doble naturaleza, autonómica y local, y un doble régimen jurídico, por tanto, en cuanto que suceden en sus respectivos territorios a las Diputaciones Provinciales, que desaparecen, como es sabido²⁵. Esta posición, que en última instancia llevaría a la aplicación a las Comunidades Autónomas del régimen local en una parte sustancial de sus actuaciones no es ahora defendida por nadie que sepamos. Las Comunidades Autónomas disponen de su propio régimen jurídico y carecen de controles administrativos. Dicho régimen es incluso aplicable, tanto al propio personal como a la Administración Institucional proveniente de la extinguida Diputación.

Últimamente, sin embargo, es forzoso admitir que el debate se ha agitado por la pretensión de introducir en la organización de los Consejos Insulares unidades orgánicamente configuradas desde el principio burocrático y alejadas por tanto del modelo corporativo al que inevitablemente resultan abocados aquéllos desde su consideración como Corporaciones Locales. La cuestión se vino a plantear ya con toda su crudeza, con ocasión de la transferencia a las Islas del urbanismo como competencia propia. En concreto, Mallorca a través de su reglamento orgánico procedió a la constitución de una Comisión Insular en esta materia, seis de cuyos miembros habían de ser nombrados por el Presidente (además, otros tres miembros natos completaban la composición del órgano). La batalla jurídica se polarizó en torno a dos extremos: porque si los Consejos son instituciones locales debían obedecer a modelo corporativo y si en cambio eran instituciones autonómicas, dentro de su potestad de autoorganización, podría darse acogida al modelo burocrático. La sentencia que vino a poner fin al conflicto (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 13 de julio de 1991) vino a exigir la recurribilidad en alzada de las decisiones de la Comisión ante el Pleno de la Corporación, y determinó que la Comisión sólo podía asumir las competencias de que disponía como heredera de la Comisión Provincial de Urbanis-

mo (no «todas» las competencias, por tanto, en esta materia). Sin embargo, no se vino a reconocer la necesaria proporcionalidad en la composición de la Comisión Insular ²⁶.

Realmente, a partir de lo expuesto, el panorama pudo dar un vuelco completo. Porque, una vez traspasadas a las Comisiones insulares las competencias reconocidas por el art. 39, la puerta estaba abierta para una exclusión sistemática de la oposición por esta vía de los asuntos ordinarios de gobierno y administración, con el agravante de que no serían precisas siquiera las comisiones informativas ²⁷. En cualquier caso, el primer paso estaba dado: sendos autos del Tribunal Constitucional (de 25 de agosto y 28 de septiembre de 1992), además, acordaron la inadmisión de los recursos de amparo promovidos con base en el art. 23 de la Constitución.

Un nuevo escenario, por otra parte, vino a cristalizar tras las elecciones locales de 1999: el denominado «Pacto de progreso» emprendería resueltamente esta dirección. Anunciadas reformas de cierto calado en los programas electorales de algunos partidos, las tesis insularistas terminaron por triunfar y por formalizarse en un acuerdo institucional sin precedentes, promovido extraña y sorprendentemente desde Mallorca (cuando hasta entonces las abanderadas de este proyecto, tradicionalmente, habían sido Ibiza y Menorca). La normativa a la sazón vigente reguladora de los Consejos Insulares (Ley 5/1989, de 13 de abril), ciertamente, no había sabido clarificar la situación resultante de una legislación estatutaria y estatal (ordinaria) que venía a dar pie a la consideración de los Consejos, lo mismo como instituciones locales que como autonómicas: es más, dio pie al establecimiento de regímenes diferenciados según los casos. Patrocinada así a partir del Pacto de Progreso la reforma de la indicada normativa, en una nueva vuelta de tuerca, el borrador inicial vino a proyectar la doble naturaleza, no sólo sobre las competencias, sino también sobre el plano de lo orgánico. Junto a algunas voces discrepantes, la autoridad del Consejo Consultivo (Dictamen de 5 de enero de 2000) vino sin embargo a enderezar la situación, subrayando el carácter dependiente y subordinado de los órganos complementarios cuya introducción era pretendida. Sólo parcialmente, empero, porque al final el texto resultante (Ley 8/2000, de 27

²⁵ En este sentido, también, COLOM PASTOR, B., *Veinticinco años*, cit., pp. 152-153. La Provincia en cambio sí que no desaparece como tal, por su carácter necesario; pero sí lo hace su organización específica en la que otra organización se subroga en ella, lo que la Constitución expresamente consiente.

²⁶ Por diversos motivos, la doctrina rechaza esta resolución: por su consideración de institución autonómica, que no de autogobierno, no se produce una mutación de su naturaleza local; por la potestad legalmente reconocida de crear una organización complementaria no cabe transgredir las bases estatales; lo mismo que en nombre de la autonomía también existen límites legales, por ejemplo, así la indelegabilidad de las competencias plenas de aprobar el planeamiento urbanístico; en fin, por virtud del art. 23 de la Constitución, si bien no resulta la exigencia de proceder a una reproducción exacta de la composición del Pleno, sí queda reconocido el derecho de la minoría a ser oída.

²⁷ Para B. COLOM PASTOR, el equívoco justamente radica en que sí cabe determinar la composición de las Comisiones Insulares, pero no es menester acotar el ámbito de sus competencias (*Veinticinco años*, cit., p. 172 y 192-193).

de octubre) mantiene la innecesariedad de que todos los miembros electos de los Consejos Insulares figuren en los órganos de gobierno insular, al menos, en el modelo organizativo denominado «complejo» (que es el adoptado por Mallorca y, probablemente, sea el general, en una decisión que corresponde adoptar a cada Isla), y a propósito concretamente de un órgano, el Consejo Ejecutivo, que centra toda la polémica y que, desde luego, lejos está que pueda considerarse un órgano complementario. La previsión acaso de la existencia de una Comisión de Gobierno dentro del Consejo Insular, siendo una fórmula original, no enmienda la situación, que quizás sí pudo haberse soslayado introduciendo el modelo burocrático a un nivel subordinado y respetando su dependencia estricta respecto de los órganos compuestos por miembros electos.

Con todo, PAREJO ALFONSO ha defendido la viabilidad del modelo resultante²⁸, sobre la base de que la legislación estatal de carácter básico (LRBRL) admite la existencia de regímenes especiales (art. 9), incluidos éstos para las Islas, cuyo reconocimiento como entidad territorial diferenciada está en la Constitución y cuyo régimen jurídico corresponde determinar al legislador, aun cuando con la garantía de la autonomía. La LRBRL, en definitiva, introduce un marco general, pero flexible; y dentro de esa flexibilidad, en Baleares se apela a la caracterización estatutaria resultante. Siempre según este autor, por lo demás, ello no altera su sustantividad local, que defiende a la postre²⁹. Justifica, sin embargo, el modelo resultante sobre la base de la indudable capacidad interiorizadora del Estatuto de Autonomía, que le reconoce la Constitución³⁰ y en última instancia también la legislación estatal, que otorga un espacio de actuación suficientemente amplio y flexible³¹.

En similares términos, se decanta A. BLASCO, a partir de la apreciación del Estatuto de Autonomía como la expresión de un auténtico pacto fundacional entre los Consejos Insulares y el Consejo General Interinsular³², que llevó precisamente a la consideración de aquéllos como Instituciones de la Comu-

²⁸ Su posición, en «La regulación de los Consejos Insulares a la luz del marco constitucional y estatutario», en *Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares*, Institut d'Estudis Autònomic, Palma de Mallorca, 2003, pp. 9 y sigs.

²⁹ PAREJO ALFONSO, L., «La regulación», cit., p. 34. Pues no considera pertenezcan al ámbito de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma: los Consejos Insulares, además, disponen entre otros de su propio territorio, símbolos y fines; junto a sus propias competencias, así como una regulación específica también en materia de hacienda, patrimonio y recursos económicos; ante ello, puede invocarse su consideración de instituciones autonómicas pero no de autogobierno (*Ibidem*, pp. 35-37); lo mismo que tampoco la confusión personal entre los miembros electos, ya en vías de superación y objeto de severas críticas bastante generalizadas (*Ibidem*, pp. 37-38); ni la habilitación a los Cabildos Insulares para solicitar la adopción de una Ley, facultad sujeta a claros límites (*Ibidem*, pp. 39-40); y, menos aún, la asunción de nuevas competencias, que pueden considerarse locales sin llegar a forzar las cosas (*Ibidem*, pp. 40 y sigs.)

³⁰ PAREJO ALFONSO, L., *La regulación*, cit., p. 45.

³¹ *Ibidem*, p. 49.

³² BLASCO ESTEVE, A., «La nueva organización de los Consejeros Insulares», en *Cuatro estudios*, cit., p. 55.

nidad Autónoma (como una especie de compensación a cambio de evitar la representación paritaria entre las Islas ³³). Aunque la Ley de 1989 se inclinó por acoger un modelo corporativo para las Islas, los traspasos de competencias iniciaron la andadura hacia un modelo diferente, que se consolidó sin embargo por la vía de los reglamentos orgánicos que carecen ciertamente del poder configurador de las Leyes, como ha sido certeramente advertido.

La Ley de 2000, por eso, trata ahora de apuntalar el nuevo modelo: con fundamento en la doble naturaleza de los Consejos Insulares y en la capacidad autonómica para incidir sobre el capítulo orgánico, y sin perjuicio de su carácter de entidad local, cabe atribuir a aquéllos mayores competencias que a las Diputaciones Provinciales; y en atención a la insuficiencia de la organización local asentada sobre el modelo corporativo, adoptar otro en su lugar de corte burocrático. Así lo hace en efecto la indicada Ley, cuyas soluciones sin embargo no se imponen sino que se configuran con carácter voluntario y flexible y a disposición por tanto de cada Isla. Se explica así el nuevo diseño orgánico y, en particular, el denominado «modelo complejo», sobre cuyos pormenores no se precisa sin embargo entrar ³⁴.

A la misma orientación se suman, ya para concluir, tanto TORRES ³⁵ como BAÑO LEÓN ³⁶. Ambos defienden los nuevos planteamientos legales, sobre la base de la consideración de los Consejos como Instituciones autonómicas (lo que no desvirtúa su carácter de entidad local, aunque los Consejos Insulares según se afirma no son esto exclusivamente ³⁷), el poder configurador del Estatuto de Autonomía sobre los aspectos orgánicos de la institución insular (que se extiende a la organización complementaria; esto es, la organización básica no agota el entramado local ³⁸), el respeto a la potestad de autoorganización y en última instancia a la propia autonomía local ³⁹.

De algún modo, así avivado el debate, ha de indicarse que éste ahora ha quedado superado, o bien ha adquirido una nueva dimensión, si se prefiere; y ello, justamente, a partir de la nueva reforma de la legislación básica sobre régimen local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la

³³ *Ibidem*, p. 57.

³⁴ Más información, en BLASCO ESTEVE, A., «La nueva», cit., pp. 66 y sigs. Alguna consideración crítica le suscita a este autor algún aspecto puntual en el reparto de los papeles asignados a cada órgano (por ejemplo, *Ibidem*, p. 97 o 99), pero en nada afecta ello al juicio global sobre la bondad de las soluciones adoptada (*Ibidem*, p. 72).

³⁵ «El principio representativo y la organización de los Consejos Insulares», en *Cuatro estudios*, cit., pp. 105 y sigs.

³⁶ «El reglamento orgánico de los Consejos Insulares y la potestad de autoorganización local», en *Cuatro estudios*, cit., pp. 119 y sigs.

³⁷ TORRES, A., «El principio representativo», cit., pp. 108-109.

³⁸ *Ibidem*, p. 107.

³⁹ J. M. BAÑO LEÓN, «El reglamento», cit., p. 126.

Modernización del Régimen Local), que ha venido precisamente a implantar el modelo burocrático a las organizaciones insulares que nos ocupan, desde la perspectiva de la propia normativa local (LRBRL). En otros términos, la inclusión de los Consejos Insulares en el ámbito de la Administración local no es óbice para que su organización interna pueda acoger ya fórmulas de corte burocrático⁴⁰. Porque así, en definitiva, viene ahora a reconocerse en lo que constituye el auténtico «leit motiv» inspirador de la indicada reforma.

B) *El tratamiento de la institución insular en Canarias*

a) *Evolución histórica y decantación del actual marco normativo de aplicación*

En Canarias, la evolución de los Cabildos Insulares ha seguido en esta última época, como veremos, trazos paralelos, aunque por supuesto no convergentes, con Baleares, por razón de su común pertenencia al mismo Estado constitucional⁴¹. La historia de los Cabildos Insulares sin embargo es vieja y hunde sus raíces en la incorporación de Canarias a la Corona de Castilla en el siglo xv.

En cada Isla se constituyó entonces un Consejo o Cabildo, organización de igual carácter a la implantada en Indias, si bien había de distinguirse entre las Islas de señorío y de realengo; y aun dentro de estas últimas, porque Gran Canaria disponía de fuero propio (20 de diciembre de 1494). La constitución en el Antiguo Régimen de nuevas instituciones, como la Audiencia de Canarias y la Capitanía General, reduciría su protagonismo que terminaría de laminarse tras la Constitución de 1812 y, en particular, al establecerse en 1833 una planta territorial homogénea de carácter provincial por Javier de Burgos.

Al contemplarse la creación de una única Provincia en Canarias, desaparecieron los Cabildos. Sin embargo, consolidado el mapa provincial en la Península y constituidas las Diputaciones Provinciales, los conflictos en Canarias siguieron vivos, hasta que en 1912 (Ley de 11 de julio de 1912) no hubo otro remedio que volver a establecerse los Cabildos Insulares y, más tarde, a crear dos Provincias diferenciadas, en la única alteración sustantiva de la organización provincial en España en casi dos siglos. Debilitada la Diputación Pro-

⁴⁰ Lo mismo cabe indicar para los Cabildos Insulares, al menos, para la mayoría de ellos. En este punto la remisión es forzosa a la nueva Disposición Adicional Decimocuarta LRBRL, también objeto de análisis en esta obra colectiva.

⁴¹ Además de las obras citadas en las notas 10 y 11, entre lo más reciente, SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los Cabildos Insulares en Canarias», REALA 291 (Homenaje al Prof. S. Martín-Retortillo), pp. 1085 y sigs.

vincial, se suprimiría en 1925, aunque su lugar lo ocuparon sendas Mancomunidades Interinsulares.

Ya en el período preautonómico, y por completar esta breve semblanza histórica reiteradamente expuesta, las indicadas Mancomunidades se reducen a desarrollar funciones de mera representación, aunque permanecen en cuanto que expresión de la organización y existencia misma de la Provincia, ocupando su espacio sustantivo el nuevo ente regional creado en la época, la Junta de Canarias, que absorberá sus funciones. Germen de la actual Comunidad Autónoma, el acta de nacimiento de esta última tendrá lugar con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto⁴², objeto después de una importante reforma en 1996: Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre⁴³).

La actual Comunidad Autónoma abarcaría así las dos Provincias canarias, en una opción sin duda impulsada por la Constitución, que desde luego promueve la creación de Comunidades Autónomas constituidas por dos o más Provincias limítrofes (art. 143), aunque tampoco excluye las Comunidades Autónomas uniprovinciales, sea por «razones históricas» (expresión susceptible de un amplio entendimiento, como en efecto así ha sido), sea por circunstancias particulares, como también ha sido el caso de Madrid (art. 144). Teóricamente, podrían incluso haber tenido carácter infraprovincial (al menos, en el ámbito insular); pero, una vez efectuada la correspondiente opción por el Estatuto de Autonomía, lo que resulta más problemático es modificar el mapa autonómico, sobre todo, para ampliar el número de Comunidades Autónomas, sea por la existencia de límites formales (procedimientos específicos de reforma estatutaria) o límites incluso materiales (como lo acredita el intento de segregación de León y la respuesta del Tribunal Constitucional: STC 89/1984, de 28 de septiembre⁴⁴).

b) *La actual pluralidad de niveles territoriales existentes en Canarias: la afirmación del nivel insular en las Islas capitalinas y no capitalinas y el debilitamiento del nivel provincial*

En los términos expuestos, la Comunidad Autónoma de Canarias comprende, como acaba de indicarse, las dos antiguas Provincias de Las Palmas de

⁴² Con carácter general, sobre el Estatuto de Autonomía de 1982, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, dirigida por VARONA GÓMEZ-ACEDO, J., M. Pons, Madrid, 1996.

⁴³ En particular, sobre la proyección de esta reforma sobre los Cabildos Insulares, REYES REYES, F. y MONTALVO LOBO, L., *Cabildos Insulares: situación y perspectivas ante la reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía*, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas, 2000.

⁴⁴ Al respecto, el comentario de REYES REYES, F., «Canarias, reajuste autonómico necesario», *La Provincia*, 24.8.2003, p. 22

Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, a su vez, integradas por siete Islas (tres y cuatro, respectivamente). Difícilmente puede alterarse este estado de cosas, sin modificaciones constitucionales, si bien el debate ideológico y doctrinal carece de límites, como resulta obvio. Es más, algunas de las propuestas de reforma constitucional en curso, lo que parecen pretender, justamente, es consolidar definitivamente el actual mapa del Estado de las Autonomías en España.

Siendo en cualquier caso la realidad institucional actual la descrita, la tarea que se impone es la de articular las relaciones existentes entre los distintos niveles territoriales que acaban de mencionarse, a cuyo efecto la Constitución y el Estatuto de Autonomía proporcionan asimismo las pautas precisas, aunque la legislación posterior, estatal y autonómica, habrá de ser la que deba de terminar de perfilar tales bases.

Desde luego, el ordenamiento jurídico vigente reconoce y garantiza la Isla como entidad vertebradora del sistema en el archipiélago. Se ha dicho acertadamente que constituyen la auténtica pieza clave del modelo⁴⁵. Además de las referencias puntuales al hecho insular y su relación con el principio de solidaridad (art. 138.1), las Islas son tomadas en consideración por la Norma Fundamental, no sólo para la constitución de la Comunidad Autónoma (art. 143.1), sino también como realidad institucional para cuya organización propia se contemplan los Cabildos Insulares (art. 141.4), órganos así de defensa y representación de los intereses isleños.

Desde esta perspectiva, es como habría de enfocarse su posible supresión en la Isla o Islas capitalinas donde se ubica la sede de la organización administrativa de la Comunidad Autónoma. Aunque tal posibilidad podría llegar a plantearse, no cabe duda de que los Cabildos Insulares sirven en tales Islas de importante elemento de contrapeso a las instituciones de autogobierno propias de la Comunidad Autónoma y, tal vez lo que sea más importante, expresan unos intereses propios que en ningún caso las instituciones autonómicas pueden encarnar, por ser más amplio su radio de acción. Se impone así como conclusión el mantenimiento, en todo caso, del nivel insular con carácter general.

Distinta cuestión es la de si, una vez sentado esto, podría tener cabida la existencia en las Islas no capitalinas de una organización administrativa periférica de la Comunidad Autónoma. A decir verdad, se trata ésta de la cuestión justamente inversa y la respuesta por tanto también ha de variar. Aun cuando el marco normativo aplicable otorgue a este respecto una incuestionable libertad, la más elemental racionalidad, y no sólo ella, aconseja una contención en este aspecto.

⁴⁵ En este sentido, SARMIENTO ACOSTA, M. J., «Los Cabildos Insulares», cit., p. 1088.

No otra es la conclusión que ofrece el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 21.1 y 3). Lo que en ningún caso tampoco ha de entenderse como un cuestionamiento del propio nivel autonómico, cuya subsistencia el Estatuto de Autonomía asimismo asegura: tampoco cabe discutir éste, en efecto, en cuanto expresión de los intereses del pueblo canario en su conjunto y de los vínculos existentes entre las Islas (art. 1), como reiteradamente he pretendido subrayar ⁴⁶.

Así reforzados los niveles autonómico e insular, ciertamente, por su escalón más débil es por donde hay que reconducir a la racionalidad el entramado organizativo de la Comunidad Autónoma. En un territorio tan reducido en efecto parece excesiva la proliferación de tantos niveles territoriales de gobierno y administración, máxime si a ellos pretende dotárseles de alguna sustantividad. En este contexto, forzosamente, el nivel provincial es por su debilidad el llamado a ceder y sacrificarse. No desaparece, sin embargo, en cuanto que su pervivencia la Constitución asegura en todo caso, a menos que la Comunidad Autónoma se convierta en una única Provincia. Pero sí permanece sin un verdadero contenido material propio.

También la Constitución asegura la existencia de una organización administrativa específica a este nivel, que por eso no cabe soslayar, pero permite que dicha organización sea meramente representativa de los intereses afectados (art. 141.2): tal es la función que actualmente cumplen las Mancomunidades Provinciales Interinsulares. Y no hay exigencia normativa que atender que obligue a otorgarles mayor presencia; antes bien, lo contrario.

c) *La articulación de los niveles autonómico e insular en Canarias: las bases estatutarias*

La cuestión queda así contraída a garantizar una adecuada articulación de los niveles insular y autonómico, y sus organizaciones respectivas. Y esta tarea incumbe y se encomienda ya al propio legislador ordinario, aunque el legislador estatutario constituya el principal punto de referencia en su tarea.

El Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 ya acogía un planteamiento claramente encaminado a configurar los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas. Así se contemplan éstos dentro de su Título I, denominado justamente «De las Instituciones de la Comunidad Autónoma». Y aunque después el art. 7.2 identifica los Cabildos Insulares como las Administraciones propias de las Islas («Las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos»), como no podía ser de otro modo, reconoce también el

⁴⁶ Particularmente, en mi libro citado en nota 2, en sus Capítulos III (pp. 87 y sigs.) y V (pp. 161 y sigs.).

mismo precepto la posibilidad de que asuman otras funciones («Ejercerán asimismo las funciones que este Estatuto les reconoce»). Pero es el art. 22 el que mejor permite apreciar esta doble cualidad de los Cabildos ⁴⁷.

Ha tenido éxito de este modo la propuesta de denominar a este fenómeno con una expresión particular: la «interiorización» de la organización territorial de la Comunidad Autónoma que la posterior reforma estatutaria de 1996 no ha hecho sino consolidar. En efecto, el texto estatuario vigente en la actualidad determina ahora claramente en su art. 8.2: «Las Islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Las competencias que, en el marco del presente Estatuto, les atribuyen 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». También esta declaración se incluye dentro del Título I del Estatuto «De las Instituciones de la Comunidad Autónoma» y se desarrolla después por el art. 23, que completa la caracterización estatutaria de los Cabildos Insulares, en lo esencial ⁴⁸.

Lo cierto, sin embargo, es que en la normativa estatutaria permanece clara la distancia conceptual entre lo que son las instituciones de autogobierno propias de la Comunidad Autónoma y las instituciones autonómicas ⁴⁹. Los Cabildos Insulares no llegan a alcanzar la primera consideración, ni pueden hacerlo, porque la Constitución les configura como organizaciones peculiares de gobierno y administración de las Islas. En este aspecto ha de recordarse que ha sido fundamental la doctrina legal establecida al respecto por el Consejo Consultivo de Canarias ⁵⁰.

⁴⁷ En tanto que el indicado precepto estatuario dispone por un lado: «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. 32 del presente Estatuto» (art. 22.2); y, asimismo añade después: «A los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les sea reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento. Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios» (art. 22.3).

⁴⁸ Afirma el art. 23 que, ciertamente, «los Cabildos constituyen los órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla» (art. 23.3); pero igualmente determina que «los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y la Administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de los órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley» (art. 23.5). Lo que por lo demás está en sintonía con el art. 22.3. También el art. 23.4, por otra parte, reconoce a las Islas una serie de funciones que superan el marco del art. 23.3.

⁴⁹ A este respecto, por todos, la monografía de SARMIENTO ACOSTA, M. J., *Las competencias*, citada en nota 10, sigue constituyendo una indispensable referencia.

⁵⁰ El planteamiento sostenido por el Consejo Consultivo fue establecido inicialmente en su capital Dictamen 1/1985, de 31 de octubre, aunque ha seguido después una línea sostenida cuya última manifestación ha sido el reciente Dictamen 107/2004, de 28 de junio; el cual, entre otros antecedentes, recuer-

d) *La obra de la legislación ordinaria: la legislación estatal y autonómica*

A reforzar justamente su posición en el sentido apenas indicado se destina, entre otros objetivos, la LRBRL, precisamente, la siguiente normativa en dictarse en el tiempo. No puede minusvalorarse su importancia. No sólo configura la Isla como entidad local, en los archipiélagos (art. 3.1); y no sólo en su consecuencia ostentan las Islas todas las prerrogativas propias de las Administraciones Públicas de carácter territorial (art. 4.1); es que, además, afirma explícitamente, por vez primera, la autonomía de las Islas, para la gestión de sus respectivos intereses (art. 1.2); y a su garantía y cuidado exige de la legislación estatal y autonómica que asegure y concrete el derecho de aquéllos de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses (art. 2.1), conforme a unos criterios que le favorecen (entre otros, la proximidad al ciudadano).

Ha quedado ya destacado que en nuestra opinión la autonomía de las Islas constituye una auténtica exigencia constitucional. Lo reiteramos ahora. No por ello, sin embargo, tienen menos trascendencia estas determinaciones legales: convierten en explícito lo que en la Constitución está implícito. Y siendo ello así, la LRBRL cumple una función auténticamente determinante dentro del ordenamiento jurídico al que pertenece, tanto más cuanto sus mandatos se conectan precisamente con la autonomía de las Islas.

No puede tampoco restarse la menor relevancia a la legislación autonómica ordinaria, sucesivamente aprobada por la Comunidad Autónoma. Primero, la Ley de 1986, a cuyo socaire se realizó una primera descentralización favorable a los Cabildos Insulares concretada en la transferencia de la gestión de un importante número de materias (se materializarían tales trasposos ya en 1988). Más todavía, con posterioridad, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, también denominada «Ley de Cabildos», por su claro protagonismo: éstos reciben de esta suerte cometidos de trascendencia que atienden a su consideración de instituciones autonómicas; pero asumen asimismo a título de competencias propias la gestión de otro importante abanico de materias (excluida la potestad reglamentaria), cuya efectividad y concreción se retrasaría hasta 1994, en una primera fase y hasta 1997, en una segunda, que comprendería, por vez primera, no sólo transferencias sino también delegaciones.

da el Dictamen 65/1994, de 15 de marzo, precisamente con ocasión de la reforma estatutaria que cristalizaría en 1996 y que concluye en estos términos: «Desde una perspectiva de estricta constitucionalidad y legalidad, los Cabildos son instituciones de la Isla y concretamente su órgano de gobierno y administración, y si son instituciones insulares no pueden serlo de la Comunidad Autónoma. Dicho de otro modo, los Cabildos no se hallan integrados en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que a su través se puedan ejercer funciones autonómicas con un determinado alcance, lo que no convierte a tales órganos insulares en instituciones de la Comunidad, sino, en expresión acuñada por este Consejo, en «coadyuvantes de la Comunidad Autónoma en el cumplimiento de los fines estatutarios».

Algunas dificultades surgidas al socaire de este proceso tratarían de solventarse con sendas reformas puntuales de la Ley 14/1990 (Ley 4/1996, de 5 de noviembre y 8/2001, de 3 de diciembre). Y lo cierto es que, al poco tiempo (en 2002), la descentralización auspiciada se completaría por el momento, sobre todo, procediendo a la transferencia de las competencias inicialmente delegadas.

e) *Últimas tendencias: propósitos y riesgos*

Indudablemente, tal y como se ha señalado, la reforma estatutaria de 1996 procede a acentuar la interiorización de la organización insular por la Comunidad Autónoma, lo que en sí mismo puede asumirse sin dificultad desde luego, como elemento organizativo básico de la Comunidad Autónoma y pieza clave para promover una verdadera y auténtica descentralización administrativa (y política). Creemos posible mantener su identificación como institución autonómica, en los términos expuestos. Pero llevar las cosas más lejos encierra claros peligros: intensificar más aún su rol como institución autonómica irremediablemente llevaría en efecto a integrar los Cabildos Insulares dentro del entramado orgánico propio de la Comunidad Autónoma y en tales circunstancias resultaría imposible hacer frente y evitar cualquier intento de «captura institucional» de los Cabildos Insulares, si ello se pretendiera realmente, lo que por lo demás comprometería en última instancia su autonomía constitucionalmente garantizada en su misma médula. Por eso, resulta excesivo tratar de hacer descansar sobre su consideración de instituciones autonómicas su naturaleza dual o subrayar así la aplicación a los Cabildos de un régimen jurídico de carácter bifronte, según los casos, Derecho autonómico o local. De los peligros indicados, por otra parte, da testimonio el caso de Baleares, que apuesta ahora por la nítida (aunque gradual) separación orgánica entre ambas instituciones, «rompiendo» la tradicional confusión personal hasta ahora existente en la representación de ambas organizaciones.

Esto no obstante, todo parece indicar que con la apertura actual hacia nuevos procesos de reforma estatutaria pretende avanzarse y dar una nueva vuelta de tuerca ⁵¹, ante la sentida falta de capacidad manifestada por las Comunidades Autónomas para definir un modelo territorial propio ⁵². Lo que

⁵¹ En la propuesta técnica efectuada por el Comité de Expertos constituido para la reforma del Estatuto, el planteamiento propuesto para el nuevo art. 8.2 sería: Las islas se configuran como elementos esenciales 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 instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias y además órganos de gobierno, administración y representación de cada isla. Su composición, organización, funcionamiento y régimen electoral se regirán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias, teniendo carácter supletorio el Derecho estatal».

⁵² A ello se apunta con toda claridad, por ejemplo, en Cataluña, según cabe deducir de la letra del *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2003, pp. 119 y sigs.

se imputa al mantenimiento de una amplia competencia estatal básica con proyección sobre todos los sectores de la vida local (en algunos aspectos del régimen local, como en la determinación del régimen de ingresos, o de consultas populares, o el régimen electoral, la competencia es incluso exclusiva). Tal lectura constitucional, que se refuerza y agrava además por la vía del art. 149.1.18, deja en papel mojado las atribuciones estatutarias sobre régimen local e impide una auténtica interiorización de la organización territorial. Al final, el resultado no puede ser más paradójico ni desalentador, siempre de acuerdo con este planteamiento: la competencia sobre régimen local no aparece enumerada entre las exclusivas del Estado y sí figura como atribuida a la Comunidad Autónoma, por su Estatuto. En definitiva, sucede que las cosas no son lo que parecían sino que son justamente al revés. La Constitución republicana de 1931, ciertamente, daba más juego.

Se considera que las reformas estatutarias pueden desempeñar un papel fundamental en este punto, avanzando en el reconocimiento de las especificidades de la organización territorial propias de cada Comunidad Autónoma: el objetivo es consolidar una especie de principio intracomunitario como vía para la articulación interna de la Comunidad Autónoma. Los peligros asociados a ello, sin embargo, son los que son, y ya han sido suficientemente destacados.

3. Lo que no son los Cabildos Insulares: los Cabildos Insulares como Diputaciones Provinciales

Por lo demás, en el planteamiento de esta cuestión, late una confusión importantísima, en nuestra opinión. Porque afirmada la sustancia local de los Cabildos Insulares, a ello parece seguir necesariamente una disciplina determinada y pensada además para otra organización administrativa. Con la misma contundencia que se afirma dicha sustancia (lo que son los Cabildos Insulares), se hace preciso también agregar sin embargo lo que no son los Cabildos Insulares: rotundamente, no son Diputaciones Provinciales⁵³. Si en alguna ocasión, y por cierta normativa (justamente, como la que nos ocupa ahora: art. 41.1 LRBR), ha podido apelarse a su régimen jurídico, no es para postular su equiparación e identidad última. A lo sumo, ha querido asegurarse un núcleo mínimo e irreductible de competencias; pero no sujetarles sin remedio a una especie de corsé. Asegurado dicho ámbito mínimo, la determinación de su posición institucional sí constituye un espacio ampliamente disponible (como es lógico, salvaguardados unos principios elementales); es más, de conformidad con los mismos criterios expresados con anterioridad, la profundización en la autonomía constitucional que les es propia conduci-

⁵³ Sobre esta institución, resulta imprescindible remitirse a los estudios de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., incluidos en su volumen *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, así como a la obra colectiva dirigida por el Prof. GÓMEZ-FERRER, R., *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

ría a dotarles de una posición institucional reforzada, acompañada de mayores cometidos y responsabilidades.

Éste, por tanto, sí es un límite que puede claramente franquearse: la apelación a la aplicación de la normativa reguladora de las Diputaciones Provinciales no puede contemplarse de otro modo. Y de ello siguen, como es natural, consecuencias que se proyectan sobre los diversos aspectos concernientes a la determinación de su régimen jurídico.

La insostenible equiparación de los Cabildos Insulares con las Diputaciones Provinciales resulta palmaria, con sólo examinar el régimen jurídico actualmente en vigor propio de las Administraciones de las Islas, que por lo demás permite todavía alcanzar mayor consistencia, siquiera en este caso por vía de las reformas normativas correspondientes.

a) En cuanto a su composición, los Consejeros de los Cabildos son elegidos mediante elección directa, y no de segundo grado, en un porcentaje que varía según la población y de acuerdo con un sistema proporcional (Ley D'Hont). Los Consejeros integran el Pleno del Cabildo, junto a su Presidente, el cual por otro lado es elegido, no por el Pleno, sino directamente de acuerdo con la Ley, ya que es elegido el candidato primero de la lista más votada. La constitución de la Corporación, en fin, también es peculiar y se produce treinta días después de las elecciones en sesión presidida por una Mesa de Edad.

Todas estas particularidades se encuentran recogidas en la LOREG (Ley 5/1985, de 19 de junio) y han sido consolidadas mediante las sucesivas reformas de que ha sido objeto la indicada normativa electoral. Ha de subrayarse especialmente esta circunstancia, toda vez que, dentro de la normativa general, se trata de las únicas previsiones establecidas con proyección particular sobre un territorio del Estado, y que no tienen por tanto alcance general. Tan relevante ello como insólito y singular; lo que explica la reivindicación de separar la disciplina electoral de los Cabildos de dicha normativa y confiar su regulación a la normativa autonómica canaria, en una opción que recordaría de efectuarse a la de los Territorios históricos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aunque no por ello se alteraría su naturaleza.

Como, pese a su carácter de institución local, la figura de los Cabildos Insulares no es equiparable en cualquier caso a las Diputaciones Provinciales, creemos perfectamente posible acoger este planteamiento que, sin duda, vendría a reforzarse partiendo de su consideración como institución autonómica en sentido lato y en el marco de la interiorización de la organización territorial del archipiélago patrocinada por el Estatuto de Autonomía.

b) En su organización interna, las diferencias entre órganos necesarios y no necesarios (o complementarios) permite dar salida a la determinación del carácter corporativo o burocrático de tales órganos. Entre los primeros,

los hay de carácter unipersonal (Presidente) y colegiado (Pleno y Comisión de Gobierno). Si bien el Pleno ha de configurarse inevitablemente conforme al principio de autoadministración y en su consecuencia ha de asegurar la presencia de todos los miembros electos y sólo la de éstos, la Comisión de Gobierno en cuanto que configurada como órgano de apoyo al Presidente en sus tareas ejecutivas y sin competencias propias inicialmente, se configura como un órgano de carácter burocrático y, además, nada impide dar entrada en el mismo a personas no electas. Justamente, esta opción ha sido acogida recientemente por la última reforma sobre legislación local (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Régimen Local); pero no sólo por esto, entre otras cosas, porque las disposiciones comprendidas dentro de dicha reforma no alcanzan a todos los Cabildos Insulares⁵⁴; también, porque, como no son Diputaciones Provinciales, la regulación propia de los Cabildos Insulares puede superar la dificultad planteada, máxime desde su consideración como institución autonómica en el sentido lato auspiciado de elementos organizativos básicos de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, y en distinto orden de cosas, se comprenderá que en el ámbito de la denominada organización complementaria las opciones resultan más flexibles todavía; e incluso, una vez configuradas por la legislación autonómica, pueden después ser concretadas y desarrolladas por la propia organización insular.

c) Pero, sin duda, es en el campo de las competencias atribuidas a los Cabildos Insulares donde las distancias con las Diputaciones Provinciales llegan a ser abrumadoras. Ya en el ámbito de las competencias susceptibles de encuadrarse dentro de las propias de las instituciones insulares, se perciben inequívocamente las diferencias. Ciertamente, éstas ostentan las competencias propias de las Diputaciones; pero ello constituye su núcleo mínimo. Conforme le atribuye la legislación autonómica (Ley 14/1990), ostentan también competencias sobre una amplia serie de materias que sin embargo a los correspondientes decretos de traspasos incumbe materializar y determinar en su preciso alcance, concretando si dichas competencias son realmente objeto de transferencia o de delegación. Desde luego, estas últimas constituyen con toda claridad una opción bien diferenciada de las competencias propias. La «suma divisio» propuesta por la LBRL se contrae a dos únicos grupos de competencias: propias y delegadas; toda vez que las encomendadas no pueden considerarse verdaderas competencias en cuanto «ámbitos de decisión propios», pues se concretan usualmente en el encargo de realizar actuaciones meramente materiales. El debate se centra sobre las competencias transferidas, y si éstas constituyen en verdad un «tertium genus» acuñado por la legislación autonómica. No es baladí esta cuestión, porque, una vez aceptada su peculiaridad, su régimen jurídico puede diferir y, en particular, encontrar

⁵⁴ De nuevo es inevitable en este punto la remisión a la Disposición Adicional Decimocuarta LRBRL.

mayores condicionamientos. Sin embargo, no creemos que deba imperar este planteamiento, justamente, para evitar que tales efectos puedan así consumarse.

En cualquier caso, no concluye aquí la lista de competencias propias de los Cabildos Insulares, puesto que a las examinadas pueden agregarse sin dificultad las que ostentan para la planificación económica, urbanística y territorial de sus respectivos espacios insulares. Es evidente que lejos están las Diputaciones Provinciales de disponer de potestades de planteamiento de esta índole. No cabe desmerecer la efectividad de los planes de obras y servicios como instrumento al servicio de los Municipios, desde luego, y hasta los planes de infraestructura que puedan acometer para la realización de algunas obras; pero obviamente carece ello de parangón con la virtualidad normativa asignada, por ejemplo, a los planes insulares de ordenación, en el ámbito del archipiélago canario.

Por último, y junto a ello, los Cabildos Insulares suman igualmente una serie de competencias que entroncan con claridad con su consideración de instituciones autonómicas: el ejercicio de la iniciativa legislativa, la asunción de la representación ordinaria de la Comunidad Autónoma en la Isla, etc. Ninguna objeción suscitan en cuanto no desvirtúan su realidad institucional y tampoco lo haría la ampliación de este círculo, a cuyo respaldo puede contribuir la consideración antes indicada de instituciones autonómicas, entendida en los términos ya reiterados como reconocimiento de los Cabildos Insulares como elementos organizativos básicos de la Comunidad Autónoma. En un planteamiento sin embargo que nada tiene de anómalo ni de extravagante, ni que por ello ha de ser objeto de justificaciones adicionales y artificiales: «*Mutatis mutandis*» es a la postre lo mismo que pretende cimentarse en el ámbito propio de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, donde intenta abrirse claramente una vía para el fortalecimiento de los mecanismos participativos en las tareas propias de aquél, sin que por ello haya que acudir a intensificar el perfil de las Comunidades Autónomas como «instituciones estatales», no obstante lo sean como es evidente, en el sentido de piezas organizativas básicas de aquél; u otras operaciones parecidas. Y es que, en definitiva, la autonomía no es sólo la capacidad de autoorganización, ni consiste sólo en la atribución y reserva de un espacio propio de competencias; la verdadera autonomía pasa también, en la época de nuestro tiempo, por influir en la orientación política adoptada en círculos superiores.

d) En materia de financiación y recursos propios, otra vez, vuelven a aflorar las sensibles distancias existentes. Como recursos propios de los Cabildos Insulares se configura la atribución de una parte sustancial de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma de los ingresos provenientes del Régimen Económico y Fiscal (REF) especial de Canarias⁵⁵. De acuerdo

⁵⁵ Sobre esta institución, regulada en la actualidad, esencialmente, por las Leyes 20/1991, de 27 de junio y 19/1994, de 6 de julio (con anterioridad, Ley 30/1972, de 22 de julio), pueden consultarse entre

ello con un sistema de financiación que hunde sus raíces en la historia, y que tiene incluso respaldo constitucional (Disposición Adicional Tercera). Ha sido sustraída a los Cabildos Insulares la potestad recaudatoria propia de que disponían históricamente para la percepción de tales ingresos (fundamentalmente, arbitrios); pero ello no quita relevancia a las peculiaridades propias del modelo actual, que limita las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma y su disposición sobre tales ingresos singulares, que todavía hoy cabría considerar dentro de la categoría de los impuestos cedidos, ampliamente entendida, aunque progresivamente avanza su consideración por el ordenamiento jurídico como tributos propios ⁵⁶.

En este tránsito, también pretende esgrimirse siquiera sea indirectamente la consideración de los Cabildos Insulares como Instituciones autonómicas, como medio para afirmar las propias competencias autonómicas en este asunto y evitar complicaciones imprevistas, que podrían surgir en la opinión de algunos, de mantenerse incólume el actual perfil prevalente de los Cabildos Insulares como Instituciones locales. Porque, en tal hipótesis, según se afirma, cómo va a poder abarcar la Comunidad Autónoma la regulación de todos los aspectos (normativos y de gestión, según la habitual distinción en esta materia) relativos a los ingresos provenientes del REF, como tributos propios, si éstos están al servicio de entidades diferenciadas de la propia Comunidad Autónoma. Evidentemente, la afirmación de su condición de institución autonómica facilitaría la operación pretendida; pero en rigor tampoco es ello un obstáculo insalvable. Más bien, la solución pasa por una adecuada articulación técnica de esta cuestión que ha de comenzar a instrumentalizarse en el propio Estatuto de Autonomía, que ha de prever las posibilidades de actuación y el sistema de garantías idóneo para las instancias implicadas.

Completado así este excurso, que sólo pretende enfatizar los aspectos más esenciales del régimen jurídico propio de los Cabildos Insulares, el panorama en su conjunto no puede resultar más esclarecedor: lejos están los Cabildos Insulares de desempeñar en Canarias la posición que en la Península ostentan las Diputaciones Provinciales; y, una vez alcanzada esta conclusión, es

otros los trabajos de CLAVIJO HERNÁNDEZ, F., «El régimen fiscal de Canarias», *Documentación administrativa* 181(1979), pp. 711 y sigs.; así como «Territorios con régimen especial dentro de la Comunidad. Perspectivas relativas a ciertos territorios o Comunidades Autónomas», en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Generalitat de Cataluña, Barcelona, 1985, pp. 189 y sigs. Entre lo más reciente, MAURICIO SUBIRANA, S., *La franquicia sobre el consumo en Canarias*, M. Pons, Madrid, 1994; FERREIRO LAPATZA, J. J., *Dictámenes sobre el régimen fiscal de Canarias*, M. Pons, Madrid, 1996; OROZCO MUÑOZ, M., *El régimen fiscal especial de Canarias*, M. Pons, Madrid, 1997.

⁵⁶ Una adecuada y sintética exposición de los recursos y tributos provenientes del REF, en MAURICIO SUBIRANA, S., «La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias. Especialidades derivadas de su régimen de recursos», *Canarias Fiscal*, 3 (2000), quien pone término a su trabajo con una conclusión que comparto: «es necesario que los impuestos indirectos derivados del REF adquieran naturaleza de tributos propios de la Hacienda Canaria», o «el auténtico respecto de la franquicia sobre el consumo...exige la asunción por la CAC de la titularidad normativa plena respecto de las figuras que establece la Ley 20/191»; lo que, como ella dice, propicia el propio Estatuto de Autonomía al invocar al efecto una Ley orgánica de las previstas por el art. 150.2 CE.

posible ya tratar de ensayar ahora una suerte de recapitulación última y general, para poner de relieve lo que este trabajo ha dado de sí.

III. RECAPITULACIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES

En esta suerte de recapitulación global que acaba de anunciarse, habría que diferenciar los aspectos más y menos controvertidos que gravitan sobre la figura de los Cabildos Insulares, según hemos venido exponiendo; lógicamente, ello al objeto de tratar de identificar y convenir en la existencia de ciertos puntos de encuentro, si es que los hay en su caso, y de cualquier modo de avanzar en el conocimiento de una institución central del archipiélago que sirva para que puedan producirse nuevas aproximaciones, lo que según mi opinión a todos interesa si el ánimo último es el de contribuir a esclarecer el régimen jurídico que mejor armoniza con las características de los Cabildos Insulares y que les permita situarse en las mejores condiciones para extraer de ellos toda su efectividad posible.

Puede así comenzarse señalando, en primer término, que no está en discusión el reconocimiento constitucional de la Isla como realidad singular, lo mismo que tampoco lo está la organización de gobierno en que ésta se encarna y que se constituye para la expresión y realización de los intereses de cada Isla: los Cabildos Insulares.

Difícilmente, puede objetarse este planteamiento. Sí se discute en cambio o, al menos, no se asocian al mismo todas sus consecuencias posibles, como ha habido ocasión de resaltar en páginas anteriores. Al objeto de situarse en las debidas condiciones para atender su misión institucional, el régimen jurídico de los Cabildos Insulares ha de venir presidido por el principio de autonomía de la Corporación, exigencia esta impuesta directamente por la Norma Fundamental, aunque no se refiera de forma explícita la Constitución española a la autonomía de los Cabildos Insulares. No quiere ello decir que la autonomía represente un atributo conferido a aquéllos por la legislación ordinaria del Estado (LRBRL), o por la estatutaria, en el mejor de los casos; y a disposición entera por tanto de esta normativa de rango infraconstitucional.

Descendiendo a otra cuestión, y al margen del aspecto destacado, donde ya sí se inicia propiamente la controversia es en la adscripción de los Cabildos Insulares al ámbito de las Corporaciones Locales. Aunque, a decir verdad, al menos, hasta ahora, no puede decirse que hayan prodigado los planteamientos que se hayan alzado para rechazar esta consideración de los Cabildos Insulares, que por lo expuesto es generalmente aceptada, prácticamente sin excepción. Lo que más exactamente se discute en este punto, pues, no es tanto la configuración de los Cabildos Insulares como instituciones locales, como que la aceptación de esta categoría impida dotar a los Cabildos Insulares de nuevos cometidos y suponga negar su condición de institu-

ciones propiamente autonómicas, lo que se postula no sólo para consolidar su propia posición institucional, sino también para trasladar a la propia Comunidad Autónoma la decantación definitiva de dicha posición.

Sin duda, entramos así en el verdadero «punctum saliens». Si sobre su carácter local poco se discute, al menos, en sí mismo considerado, su configuración como institución autonómica ya sí se sitúa en el centro de la controversia. Aunque, en este caso también, más exactamente, habría que indicar que las incertidumbres se proyectan sobre el alcance de la indicada consideración, puesto que igualmente puede darse por pacífica la aceptación de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas en sentido lato y el consiguiente reconocimiento de la Comunidad Autónoma para incidir por esta vía sobre su régimen jurídico. Como siempre en Derecho, la cuestión se sitúa en los límites; y hemos de seguir avanzando por ello paso a paso.

Creemos así imprescindible afirmar la inequívoca pertenencia de los Cabildos Insulares al conglomerado de las Entidades Locales de carácter territorial, y situar esta decisiva afirmación en el punto de partida de cualquier análisis ulterior. Esta configuración de los Cabildos Insulares resulta a la postre consecuencia de la autonomía institucional que les está reconocida y garantizada; y, por tanto, se halla en conexión directa con este valor constitucional. En otras palabras, la autonomía constitucional de los Cabildos Insulares se compromete o, incluso, peligra, si se les priva de su consideración esencial. Como meras y simples instituciones autonómicas, y desprovistas de su verdadero carácter, quedarían a expensas de la Comunidad Autónoma y a su suerte entera: ésta, indudablemente, podría atraer para sí a la institución insular y desencadenar un fenómeno que podríamos denominar de «captura institucional», en una suerte de apresamiento de la institución absolutamente indeseada. Hay que agregar que el riesgo expuesto no se proyectaría estrictamente sobre la propia Corporación insular, sino también sobre los intereses insulares que ésta representa y encarna, y a cuyo servicio se justifica su misma existencia.

Nada impide sin embargo que puedan ser considerados los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas, en el sentido de elementos organizativos básicos de la Comunidad Autónoma. Es más, éste es un planteamiento del que podríamos incluso indicar que resulta hasta constitucionalmente obligado, en tanto que la Norma Fundamental afirma y garantiza la existencia de los Cabildos Insulares en Canarias, cosa que no hace siquiera de la propia Comunidad Autónoma, si se repara bien, al menos, hasta la próxima reforma constitucional, si es que ésta llega y se produce final y efectivamente en los términos que han sido anunciados. Pero en todo caso es una realidad institucional que ha de guardar las debidas distancias de las instituciones de autogobierno propias de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con ello, y por lo mismo, tampoco cabe formular reparos, sino todo lo contrario, a la apuesta por reforzar la dimensión institu-

cional de los Cabildos Insulares, incrementando en este sentido sus cometidos y competencias. Pero, en esta línea, manteniendo en todo caso la separación orgánica y funcional, a fin de evitar justamente que por esta vía puedan establecerse y justificarse controles de naturaleza administrativa, estén o no explícitamente formalizados, que inevitablemente desembocarían los unos y los otros en el indeseado fenómeno de captura institucional antes expuesto, lo que sin duda frustraría la autonomía constitucional de los Cabildos Insulares.

Si se observa con atención este planteamiento, en definitiva, tampoco es que diverja especialmente del que puede y debe postularse en el ámbito de las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, a fin de garantizar el eficaz funcionamiento de este último, por un lado, y, por el otro, para ampliar el círculo de responsabilidades y competencias de las Comunidades Autónomas. Nada obsta a que éstas reivindiquen y obtengan la profundización de la descentralización política, sea reforzando sus propias competencias, sea incrementando los mecanismos de participación en los procesos para la formación de la voluntad del propio Estado. Y a tales fines no se precisa, ni enfatizar el papel de las Comunidades Autónomas como instituciones estatales, como indudablemente son en cuanto que elementos organizativos básicos del Estado, ni recurrir a procesos de interiorización autonómica en lo estatal, cuyas pretensiones últimas proyectan peligrosas zonas de incertidumbre.

Y es que, volviendo finalmente a lo que está claro y lo que no lo está tanto, también ha de resaltarse, y no siempre se subraya ello al menos con la contundencia necesaria, que si en nuestra opinión es claro lo que son y deben seguir siendo los Cabildos Insulares (Corporaciones locales de carácter territorial), asimismo ha de ser lo que no son Diputaciones Provinciales, organizaciones administrativas existentes en la Península a escala provincial, como es perfectamente sabido, cuyo perfil institucional no encaja ni se acomoda a las exigencias requeridas para los Cabildos Insulares; y si alguna vez se recurre a su régimen jurídico como molde, como es justamente el caso del art. 41.1 y 2 LRBRL, ello ha sido para atender unas exigencias mínimas que se consideran infranqueables desde la perspectiva de la propia normativa estatal de carácter básico reguladora del régimen local (LRBRL).

Sobre la base del respeto a la consideración de los Cabildos Insulares como Entidades Locales de carácter territorial, la Comunidad Autónoma asimismo dispone, como no puede ser de otro modo, de un amplio marco configurador para adaptar la institución insular a las demandas requeridas en el archipiélago. Y su consideración adicional como institución autonómica puede también servir de garantía para promover, dentro de dicho marco, las opciones más favorables a la definitiva consolidación institucional de los Cabildos Insulares. Es más, cabe agregar ya por último que, sea o no bajo la indicada cobertura, el legislador autonómico está incluso emplazado a profundizar en

la dirección apuntada, porque también la autonomía de las Islas y de las Entidades representativas de sus intereses pasa por reforzar la presencia de estas últimas en las instancias autonómicas. La dimensión participativa de la autonomía local es una perspectiva, ciertamente, que no puede perderse de vista.