

LA DIMENSIÓN INSULAR DE LA AUTONOMÍA CANARIA: ISLAS Y COMUNIDAD

Juan Hernández Bravo de Laguna
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Este artículo estudia la dimensión insular de la realidad social y política canaria, que se manifiesta también en la autonomía. La bipolaridad entre el conjunto del Archipiélago y las islas afecta a cuestiones tales como la capitalidad y la sede de las instituciones políticas. Y su solución pasa a través de los Cabildos Insulares, de brillante ejecutoria en el ejercicio de sus competencias y de fundamental importancia a la hora de integrar Canarias.

PALABRAS CLAVE: Archipiélago, Islas Canarias, instituciones políticas, Cabildos Insulares.

ABSTRACT

This paper studies the insular dimension of the social and political reality of the Canary Islands, which is evident also in the autonomy. The bipolarity between the Archipelago as a whole and the islands has an effect on such questions as the capital and the location of the political institutions. The Cabildos Insulares are the solution, because of the brilliant execution of their powers. So, they are very important in order to join the islands.

KEY WORDS: Archipelago, Canary Islands, political institutions, Cabildos Insulares.

1. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La historia de Canarias como unidad social y política se caracteriza por la permanente tensión entre el conjunto del Archipiélago en cuanto tal y su dimensión insular. Esa tensión se ha reproducido a la hora de la autonomía. En efecto, la Comunidad Autónoma Canaria no puede ser entendida sin estudiar su permanente bipolaridad comunitaria e insular, que se ha manifestado —y se manifiesta— en la cuestión de su capitalidad y de la sede de sus instituciones políticas. Y hoy —igual que ayer— la solución de estos problemas viene de la mano de los Cabildos Insulares, que triunfan plenamente al erigirse en representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla, hasta el punto de convertirse en las instituciones españolas de gobierno local de más brillante ejecutoria y de mayor éxito en el desempeño de sus competencias.



2. LA CAPITALIDAD DE CANARIAS

La lucha por la capitalidad de la provincia de Canarias se desata abiertamente entre La Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria desde la implantación del régimen liberal en España, aunque la rivalidad entre estas tres ciudades y sus respectivos grupos sociales dominantes ya se había manifestado desde mucho tiempo atrás, y después de una primera etapa el conflicto será protagonizado en exclusiva por las dos últimas. Las primeras manifestaciones de este enfrentamiento aparecen durante la Guerra de la Independencia con la confrontación entre la Junta Suprema de La Laguna y el Cabildo Permanente de Gran Canaria, que se niega a reconocerla. En el propio interior de la isla de Tenerife, Santa Cruz y La Laguna se disputan la supremacía, aunque el intenso desarrollo económico y comercial experimentado por la primera decidirá muy rápidamente la contienda a su favor, con lo que queda como única oponente a las pretensiones de Las Palmas. Durante la primera mitad del siglo la balanza se va inclinando progresivamente hacia la ciudad portuaria tinerfeña. En 1812 las Cortes gaditanas fijan en ella la sede de la Diputación Provincial y sientan así las bases de su futura condición capitalina. La división en partidos decretada durante el Trienio Liberal otorga a La Laguna, que es la sede de las principales instituciones, carta de capitalidad, pero la enérgica reacción santacruzera logrará que cuando se decreta la división de España en provincias en 1822 sea Santa Cruz de Tenerife la capital de la provincia de Canarias, además de ser la residencia de la máxima autoridad militar.

En el nuevo sistema provincial establecido por Javier de Burgos con el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, la condición de capital de Canarias también le es concedida a la ciudad tinerfeña. Durante este período el enfrentamiento entre ambas ciudades, además de por la capitalidad provincial, se produce en torno a conseguir ser la sede de todo un conjunto de instituciones judiciales, militares, religiosas y educativas, y origina medidas tales como la división en 1819 de la diócesis de Canarias, con sede en Las Palmas, y la creación de un nuevo Obispado con sede en La Laguna y con jurisdicción sobre las islas occidentales. No obstante, hacia finales de la década de 1830 este conflicto político y jurisdiccional, que enfrenta a los grupos sociales dominantes de Tenerife y Gran Canaria, entra en una nueva fase: Las Palmas abandona la pugna por la capitalidad provincial, que ha quedado sólidamente establecida en Santa Cruz de Tenerife, y comienza a luchar por la división de Canarias en dos provincias y por ser la capital de la que se constituya con las islas orientales. Esta lucha divisionista pervivirá hasta el Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, que produce la división provincial definitiva del Archipiélago.

A pesar de que Canarias no posee unas señas de identidad política indiscutibles, le ha sido reconocido su derecho de acceder a la descentralización política de una forma unitaria, en cuanto tal, cuando se ha producido un proceso de esa clase, por ejemplo en la Primera y Segunda Repúblicas. Y estos procesos, además, han coincidido siempre en España con procesos democratizadores. De modo que una vez que entra en vigor la Constitución Española (en adelante CE), el Archipiélago se inscribe en el proceso político general tendente a dotarlo, como a las demás Comunidades españolas, de instituciones de autogobierno. Incluso



unos meses antes, el 17 de marzo de ese mismo año, el Real Decreto-Ley 9/1978, «por el que se aprueba el régimen preautonómico del Archipiélago Canario», le concedía, igual que al resto de las citadas Comunidades, una situación de autonomía provisional, denominación que nos parece jurídicamente más correcta que la oficialmente usada en ese momento de «preautonomía». El artículo segundo de este Real Decreto-Ley instituyó la Junta de Canarias como órgano de gobierno de las Islas y al hacerlo utilizó una denominación no excesivamente tradicional en la historia política y administrativa del Archipiélago, salvo breves períodos de *juntismo* en el siglo XIX (la citada Junta Suprema de La Laguna, por ejemplo), reflejo de situaciones peninsulares de excepcionalidad, que en ocasiones tales como 1854 y 1868 llegaron a extenderse a las islas periféricas y que fueron expresión de la ya referida pugna capitalina o divisionista entre las capitales de las islas centrales. En definitiva, teniendo en cuenta todos estos antecedentes, es posible que no se tratara de una denominación especialmente afortunada. El problema de la sede de la Junta y de sus organismos dependientes, que luego, según veremos en seguida, se planteará también en el proceso autonómico y de elaboración del Estatuto de Autonomía (en adelante EACan) en relación a todas las instituciones canarias de autogobierno, fue solucionado por medio del establecimiento, en el artículo sexto del Real Decreto-Ley citado, de la sede compartida entre las islas de Gran Canaria y Tenerife.

Años después, el proceso autonómico y de elaboración del EACan hubo de enfrentarse desde sus inicios a problemas políticos fundamentales. Uno de estos problemas fue la cuestión del acceso a la autonomía por las vías de los artículos 143 ó 151 CE, pero, evidentemente, se trataba de un problema resuelto por instancias ajenas y exteriores a las propias Islas, y que se inscribió, además, en una decisión de carácter global, que afectaba a otras futuras Comunidades Autónomas. Por el contrario, en la redacción del EACan surgieron y se plantearon otros problemas políticos importantes, cuya resolución dependía no tanto del exterior, como de las fuerzas políticas y las organizaciones partidistas en el interior de las Islas. Y uno de estos problemas, como acabamos de decir y era de esperar si atendemos a la desarticulación social y a la histórica falta de unidad de Canarias, que ya hemos analizado, estuvo referido a la ubicación territorial de las sedes de las instituciones comunitarias.

La solución de estos problemas se alcanzó a partir de la reproducción de los esquemas históricos que siempre han operado en situaciones similares en el Archipiélago, es decir, por medio de un pacto entre los grupos sociales dominantes en las islas centrales, con el poder madrileño actuando de árbitro y garante de dicho pacto. Se trataba, además, no sólo de alcanzar una transacción respecto a la autonomía, sino que se pactaba desde la vocación de configurar una distribución global del poder político en las Islas, objetivo que, en realidad, sólo fue alcanzado parcialmente, a tenor de los acontecimientos posteriores. El pacto alcanzado hizo posible, por medio de un delicado sistema de equilibrios, compensaciones y alternancias, el EACan. Este pacto nos recuerda, inevitablemente, el denominado *Compromiso Estévanez*, propiciado por el político tinerfeño de ese apellido, que firman en Madrid el 19 de junio de 1873 todos los diputados a Cortes por Canarias, establecien-





do la división del futuro Estado-miembro de Canarias en la República federal española en dos subEstados-miembros, o, en su defecto, el turno de la Dieta de Canarias entre las capitales grancanaria y tinerfeña.

Por lo que respecta al problema político que estamos considerando, el problema de la ubicación territorial de las sedes de las instituciones comunitarias, teniendo en cuenta la historia de los enfrentamientos entre los grupos sociales dominantes en las islas centrales y el antecedente que suponía la solución adoptada para la Junta de Canarias, desde el primer momento se puso de manifiesto con claridad que la capitalidad de la Canarias autónoma habría de ser compartida entre las dos capitales provinciales isleñas, manifestándose las discrepancias tan sólo en cuanto a la modalidad práctica de este reparto. La solución que prevaleció al final en el pacto autonómico entre las fuerzas políticas canarias que hizo posible el EACan fue la alternancia capitalina provincial de la Presidencia y la Vicepresidencia del Gobierno canario, con un Parlamento fijo¹. Se atribuyó la sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma (que es una institución estatal y no autonómica) a la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, lo que fue aceptado pacíficamente por la sociedad canaria, y la sede del Parlamento de Canarias se estableció en la ciudad de La Laguna. Tal ubicación desató una violenta reacción contraria de la prensa y parte de la opinión pública tinerfeñas, que llevó a la revisión de los términos del acuerdo, en el sentido de trasladar el Parlamento de Canarias a Santa Cruz de Tenerife, con lo que la ciudad lagunera era sacrificada de nuevo y como siempre a los intereses de la capital de su isla en su lucha con Las Palmas. Y así, el artículo 3 EACan establece de manera compartida la capitalidad de la Comunidad Autónoma de Canarias en las dos capitales provinciales, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, regulándose su desarrollo por Ley del Parlamento de Canarias, con alternancia de la sede del Presidente del Gobierno canario por períodos legislativos o Legislaturas (que el artículo 10.2 EACan fija en cuatro años) y residencia del Vicepresidente en sede distinta a la del Presidente. La sede del Parlamento de Canarias es la ciudad de Santa Cruz de Tenerife y la sede de la Delegación del Gobierno de la Nación en la Comunidad Autónoma es la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, según el artículo 3.2 y la Disposición Adicional cuarta EACan, respectivamente. En la práctica, las sedes de las Consejerías del Gobierno canario y sus unidades administrativas han quedado en parte duplicadas y en parte divididas de forma no equilibrada entre las dos capitales canarias (Vid. *infra* 2), y, de conformidad con la Ley Orgánica 6/1985, de 1º de julio, del Poder Judicial, modificada repetidamente por Leyes Orgánicas posteriores, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad tiene su sede en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria

¹ Un precedente de esta alternancia se encuentra en las previsiones para Canarias de la reforma de la Administración Local propiciada por Moret en 1909, que establecía que el Gobernador Civil de la provincia única residiría alternativamente y por igual período de tiempo dentro del año en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

(Presidencia y tres Salas), aunque cuenta también con dos Salas duplicadas en Santa Cruz de Tenerife (De lo Contencioso-Administrativo y De lo Social)².

3. LA SEDE DE LAS INSTITUCIONES

Acabamos de afirmar, al abordar desde la perspectiva histórica la cuestión de la capitalidad de Canarias y de la sede de sus instituciones (Vid. *supra* 2), que el artículo 3 EACan establece de manera compartida la capitalidad de la Comunidad Autónoma en las dos capitales provinciales, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Pero lo cierto es que ningún precepto estatutario, ni antes ni después de la reforma del EACan³, regula la distribución de las ubicaciones de las Consejerías y sus unidades administrativas, aunque la capitalidad compartida y la alternancia presidencial y vicepresidencial parecen implicar muy obviamente el mandato de un reparto equilibrado entre ambas capitales, tal como ha reconocido la legislación autonómica, según comprobaremos inmediatamente. De hecho, durante muchos años esta cuestión tampoco fue regulada por norma comunitaria alguna y dependió de una cierta inercia política, cuyos factores relevantes eran la residencia insular de cada Consejero e, incluso, de cada alto cargo, la importancia relativa que en el organigrama de cada Consejería se daba a sus diferentes unidades administrativas y las sucesivas alteraciones y reformas sufridas por los propios organigramas administrativos gubernamentales.

Otro elemento que se ha revelado importante en el devenir autonómico canario de su capitalidad compartida ha sido la sede parlamentaria fija en Santa Cruz de Tenerife, que se ha ido convirtiendo paulatinamente en un sustancial polo de atracción política y administrativa con una dinámica propia. Ahora resulta evidente que los grupos sociales dominantes tinerfeños adoptaron una estrategia ganadora cuando apostaron por esta sede, no sólo oponiéndose a Las Palmas, sino, incluso, a La Laguna, y por tanto por un desarrollo importante de la autonomía y de las competencias legislativas canarias en el futuro, en contra de los grupos sociales dominantes grancanarios, que, cegados probablemente por los largos años de lucha por la capitalidad y por la división provincial, no valoraron suficientemente el cambio descentralizador de las estructuras políticas y administrativas españolas que se avecinaba y siguieron luchando por lo de siempre, por la Delegación del Gobierno

² Vid. nuestros trabajos: «Capitalidad», en colaboración con el profesor CABRERA ACOSTA, M.A., y «Centralismo», en colaboración con LUIS MÉNDEZ, A.D., en *Gran Enciclopedia Canaria*, t. IV, ed. Canarias, La Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, 1996, pp. 813-5 y 926-8.

³ La Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, fue reformada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Estas Leyes Orgánicas fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y entraron en vigor los días 16 de agosto de 1982 y 31 de diciembre de 1996, respectivamente.





de la Nación, sin advertir que ese órgano cada vez iba a contar menos en cuanto al reparto interno del poder en el Archipiélago (Vid. *supra* 2).

De modo que tanto esta dinámica parlamentaria como los factores de inercia política que antes comentábamos fueron produciendo durante todos estos años de autonomía un desequilibrio muy notorio entre las sedes de los órganos gubernamentales y administrativos canarios, desequilibrio cada vez más favorable a la capital tinerfeña en lo que se refiere a la cantidad e importancia de los órganos implicados y también al número de empleados públicos a los que afectaba, hasta el punto de que es posible afirmar que, a finales de los años noventa, de las aproximadamente diez mil personas que estaban al servicio de la Administración autonómica canaria, excluidos los docentes y los dependientes del Servicio Canario de Salud, más de un sesenta por ciento residían en Tenerife. En los últimos de esos años, sólo podemos decir de tres de las entonces diez Consejerías del Gobierno canario que tuvieran una mayor presencia en la capital grancanaria: Turismo y Transportes, Economía y Hacienda y Política Territorial y Medio Ambiente, y eso, además, teniendo en cuenta que tanto el Consejero como el Secretario General Técnico de la segunda de ellas residían en Tenerife y habían de desplazarse regularmente a Las Palmas, y que todas contaban con importantes unidades administrativas en la capital tinerfeña. Las demás, es decir, Presidencia y Relaciones Institucionales, Educación, Cultura y Deportes, Sanidad y Consumo, Empleo y Asuntos Sociales, con el relevante organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), e Industria y Comercio tenían una mayor presencia administrativa en Santa Cruz de Tenerife, que se convertía en casi exclusiva en el caso de las Consejerías de Agricultura, Pesca y Alimentación, salvo la Viceconsejería de Pesca, que estaba en Las Palmas, y de Obras Públicas, Vivienda y Aguas. Esta situación, difundida y comentada por los medios de comunicación y denunciada por los políticos grancanarios, llegó a generar un importante malestar en la opinión pública de esa isla y a hacer inevitable su regulación legislativa. Hemos de tener en cuenta, además, que la vida social y política canaria está absolutamente dominada y presidida por el principio fundamental de las paridades y equilibrios interinsulares e interprovinciales, como queda de manifiesto, por ejemplo, en la distribución de escaños entre las circunscripciones insulares en el sistema electoral autonómico, que torna este sistema, formalmente proporcional, en mayoritario y lo opone frontalmente al mandato constitucional contenido en el artículo 152.1 CE⁴. Y hemos de considerar, asimismo, que los efectos perversos de este principio no se limitan al ámbito electoral, sino que incluyen la distribución de las inversiones públicas en las islas no en función del volumen de la población y sus necesidades objetivas de infraestructuras y servicios públicos, sino de esas paridades y equilibrios.

⁴ Vid. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., «Comentario a los artículos 8 y 9», en VARONA GÓMEZ-ACEDO, J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública (ICAP)/Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1996, pp. 75-111.

Fruto de toda esta situación descrita fue la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que vino a cumplir el mandato introducido en el artículo 3 EACan por la reforma estatutaria (Vid. *supra* nota 3) sobre que el desarrollo del principio de capitalidad compartida ha de ser regulado por Ley del Parlamento de Canarias. La Exposición de Motivos de esta Ley comienza por reconocer que de la alternancia de sedes entre el Presidente y el Vicepresidente del Gobierno se sigue que los equilibrios estructurales o de distribución de sedes se presentan como principio derivado del de capitalidad compartida. Sin embargo, continúa, la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, no desarrolló el principio de distribución de sedes en lo que se refiere a los diferentes órganos gubernamentales y administrativos: Consejerías, organismos autónomos y demás entes públicos. Tampoco la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (conocida como «Ley de Cabildos», en adelante LC) desarrolló este principio, aunque en su artículo 27.3 dispuso que la sede de las Consejerías se determinaría según el principio de capitalidad compartida. Es decir, que salvo lo establecido en algunas Leyes de creación de los organismos autónomos, no ha existido otra regulación normativa de la fijación de sedes que los Decretos aprobatorios de las relaciones de puestos de trabajo, en cuanto en ellas se ordenan las unidades administrativas. Esta situación, concluye, requiere una norma legal cuyo objeto sea definir los criterios de distribución territorial de las sedes de los órganos gubernamentales y administrativos canarios, de modo que el principio del equilibrio de la distribución de sedes se complete con criterios que no lo reduzcan de hecho a una simple declaración de intenciones. El objeto de la Ley se expresa en su artículo 1, que, en desarrollo del EACan, lo resume en «establecer los criterios para la determinación de las sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma».

A estos efectos, afirma la Exposición de Motivos, la Ley:

- A) Desarrolla el concepto de sede, lo que hace en su artículo 4.3 al establecer que: «Se entenderá por sede de las Consejerías la ciudad en la que se fije la oficina principal de despacho del Consejero, que será aquella en la que se ubique la Secretaría General Técnica, su oficina presupuestaria y demás órganos de carácter horizontal del Departamento». La Disposición Adicional segunda.1 concreta que esta sede, así como la estructura central y periférica de las Consejerías, se determinarán por Decreto del Gobierno, mientras que su número y denominación se establecerán por Decreto del Presidente, dentro de los límites del EACan. Este segundo mandato incide en la habilitación contenida en el artículo 28.1 LC, que faculta al Gobierno para disponer, mediante Decreto, el número, denominación y competencias de las Consejerías y los órganos centrales y territoriales, generales y especiales, que sean precisos para la gestión de los servicios.
- B) Hace efectivo el principio de equilibrio entre las dos capitales canarias, principio derivado del de capitalidad compartida. Según habíamos comprobado antes (Vid. *supra* 2), este principio de capitalidad compartida es estatutario,





al igual que la alternancia de sedes del Presidente y del Vicepresidente del Gobierno (artículo 3.1 EACan), pero ambos son reiterados en la Ley (artículos 2 y 3). El principio de equilibrio se concreta en el artículo 4.1, que dispone que las sedes de las Consejerías se distribuirán entre las dos capitales siguiendo este principio, y se desarrolla en el artículo 4.2, que precisa que si el número de Consejerías fuera par, cada mitad de ellas deberá tener su sede en cada una de las dos capitales, y si fuera impar, la mitad por defecto de ellas tendrá su sede en la capital de residencia del Presidente y el resto en la otra capital. Los párrafos 4 y 5 del mismo artículo 4 se ocupan de la sede de los otros órganos de las Consejerías, y establecen que las Viceconsejerías, Direcciones Generales y Centros Directivos asimilados se ubicarán en la ciudad elegida como sede de la Consejería, y que, en todo caso, los Centros Directivos que tuvieran atribuidas competencias de carácter horizontal respecto a otros órganos de la Administración autonómica se ubicarán en la sede de la Consejería de la que dependan orgánicamente.

Este principio de equilibrio es aplicado a los organismos autónomos y demás entes públicos autonómicos por el artículo 5 de la Ley, que dispone en su párrafo 1 que en ellos la sede será la que se fije en la Ley de creación e incluirá la oficina principal del Presidente o cargo asimilado, la Secretaría General, la oficina presupuestaria y el órgano de tesorería, y que cuando no se fije expresamente en su norma de creación la sede se determinará reglamentariamente, atendiendo a la sede de la Consejería a la que queden adscritos. El párrafo 2 del mismo precepto legislativo completa esta regulación y aclara que cuando por modificaciones de la estructura del Gobierno se produzca una redistribución de sus competencias entre Consejerías diferentes, la sede de los organismos y entes públicos que se haya establecido reglamentariamente se fijará atendiendo a la de la Consejería que vaya a desempeñar las competencias más afines a las que se les haya encomendado en sus Leyes de creación.

Por último, la Disposición Adicional primera.1 de la Ley aplica el principio a las sociedades públicas y, después de afirmar que su sede será el domicilio social fijado en su escritura de constitución o en sus modificaciones realizadas según sus normas estatutarias, concluye que, en todo caso, dicha sede se adaptará a la de la Consejería a la que cada sociedad se adscriba por razones materiales.

- C) Mantiene la necesaria flexibilidad organizativa, porque el citado artículo 4.4 prescribe que no obstante lo dispuesto en el mismo, cuando circunstancias objetivas de tipo organizativo lo impidan, las Viceconsejerías, Direcciones Generales y Centros Directivos asimilados podrán ubicarse en la otra capital, es decir, en la ciudad no establecida como sede de su Consejería, lo cual, a nuestro juicio y en contra de lo señalado en el Preámbulo de la Ley, sí puede afectar a la seguridad jurídica y, sobre todo, habilitar una vía para desvirtuar los objetivos perseguidos por la propia Ley, porque la existencia o no de las citadas «circunstancias objetivas de tipo organizativo» va a ser siempre estimada subjetivamente por la autoridad que corresponda.

- D) Introduce un principio de transparencia en las actuaciones del Gobierno que, directa o indirectamente, puedan afectar al equilibrio, en lo que se refiere a cambios estructurales o funcionales importantes. A estos efectos, la Disposición Adicional segunda.2 de la Ley obliga a que las disposiciones reglamentarias que establezcan o modifiquen sedes de Consejerías, organismos autónomos y entes públicos autonómicos sean comunicadas al Parlamento de Canarias para su debate y votación, en su caso, de propuestas de resolución, conforme a las previsiones del Reglamento del Parlamento de Canarias. La Disposición Adicional primera.2, por su parte, dispone que, por Orden del Consejero competente en materia de Hacienda, se harán públicos en el Boletín Oficial de Canarias (*BOC*) los domicilios sociales de las empresas públicas de titularidad autonómica.
- E) Se decanta por los principios estatutarios de eficacia y economía, evitando duplicidades innecesarias, sin por ello olvidar la máxima proximidad de la Administración al ciudadano, distinguiendo, a estos efectos, entre los órganos de naturaleza propiamente política de los administrativos o auxiliares, cuya ubicación en distinta isla puede ser requisito necesario para la eficacia de la gestión. Concretamente, el artículo 6 prescribe que, teniendo en cuenta los principios de eficacia, economía y máxima proximidad al ciudadano (tres principios a los que, junto a la atención al hecho insular, debe responder la organización de la Administración Pública canaria, según el artículo 22.2 EACan, y que se derivan de los correspondientes principios constitucionales contenidos en el artículo 103.1 CE), la determinación reglamentaria de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos autonómicos no será óbice para el establecimiento de otras oficinas secundarias de despacho de sus órganos políticos en la otra capital o de unidades administrativas que garanticen la prestación del servicio público correspondiente, añadiendo que, en todo caso, se evitarán duplicidades que no respondan a necesidades objetivas. Aunque, por supuesto, esas «necesidades objetivas» van a ser siempre estimadas subjetivamente por la autoridad que corresponda, con lo que, desde luego, opinamos que no está garantizada la inexistencia de tales duplicidades.
- F) Establece normas de Derecho transitorio para, en el más breve plazo posible, permitir la adaptación a sus criterios de la Administración Pública canaria. A estos efectos, la Disposición Transitoria primera obliga al Gobierno de Canarias, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, a adaptar la distribución de las sedes de las Consejerías, de los organismos autónomos y de los entes públicos a los principios y criterios establecidos en la misma, aunque este mandato fue incumplido por el Gobierno. Por su parte, la Disposición Transitoria segunda dice que las medidas que hayan de adoptarse en cumplimiento de lo establecido en la Ley en relación a los órganos directivos de las Consejerías distintos de las Secretarías Generales Técnicas y a los demás órganos de competencia horizontal se deberán completar en el plazo de un año, a través de las modificaciones pertinentes de las relaciones de los puestos de trabajo, acudiendo si fuera preciso a la apro-



bación de planes de empleo de los previstos en la legislación básica de Función Pública. Cumplido el plazo reseñado, tampoco fue adoptada ninguna medida ni respecto a los órganos citados ni a ningún otro.

Los incumplimientos señalados nos dan la exacta medida de la complejidad social y la dificultad política que comporta en Canarias este problema de las sedes. En definitiva, la aplicación efectiva y a corto plazo de la Ley hubiera supuesto, en última instancia y a pesar de las reiteradas manifestaciones gubernamentales en contra, un traslado de empleados públicos de proporciones importantes desde Santa Cruz de Tenerife a Las Palmas y uno de menor importancia en sentido contrario, con el objetivo de equilibrar y ajustar las diferentes unidades administrativas, traslados que, de no ser voluntarios, devenían imposibles por obvios motivos legales, económicos y sindicales, o la creación alternativa y gratuita, en aras del equilibrio capitalino, de un número equivalente de puestos de trabajo público en aquella última capital, lo que parece disparatado e insostenible a la luz de las más elementales consideraciones presupuestarias y de los citados principios administrativos estatutarios de eficacia y economía contenidos en el artículo 22.2 EACan y sus correspondientes principios constitucionales. De modo que sólo quedaba, o bien reducir la Ley que acabamos de comentar a una simple declaración de intenciones sin contenido real, o bien su aplicación relativa y muy diferida en el tiempo, que parece ser el camino elegido, evitando los traslados forzosos y utilizando la vía de las vacantes en los puestos de trabajo dentro de un plan de empleo.

En este sentido, el Decreto 254/1997, de 16 de octubre, de adaptación de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos a los principios y criterios de la Ley, que fue el primer desarrollo normativo de la misma, para dar cumplimiento a estos principios y criterios, dispuso, entre otras medidas de creación o establecimiento, modificación de su localización territorial o supresión de órganos y unidades administrativas, el procedimiento de las modificaciones y supresiones de puestos de trabajo afectados por cambios en su localización territorial, es decir, de las modificaciones de las relaciones de los mismos y siempre en el marco de un plan de empleo, que implica, como consecuencia de su aplicación, un proceso de reasignación de efectivos. Los distintos plazos de las fases sucesivas que el Decreto fijaba para sustanciar este procedimiento fueron de nuevo incumplidos por el Gobierno. Su artículo 1 establecía que en Santa Cruz de Tenerife radicarían las sedes de las entonces Consejerías de Presidencia y Relaciones Institucionales, Obras Públicas, Vivienda y Aguas, Educación, Cultura y Deportes, Agricultura, Pesca y Alimentación y Empleo y Asuntos Sociales, y en Las Palmas de Gran Canaria las sedes de las entonces Consejerías de Turismo y Transportes, Política Territorial y Medio Ambiente, Economía y Hacienda, Industria y Comercio y Sanidad y Consumo. No obstante, su artículo 5 preveía oficinas secundarias de despacho de los órganos políticos o Presidentes de los organismos autónomos y entes públicos, a añadir a su oficina principal, y las unidades ya establecidas o que se establecieran para garantizar la prestación territorial del servicio público correspondiente, todo ello en la otra capital no sede del respectivo órgano. Por otra parte, las complejas reglas sobre determinación de sedes que el Decreto contemplaba venían siempre



exceptuadas en el mismo por las ya criticadas en nuestro comentario a la Ley «circunstancias objetivas de tipo organizativo» o «necesidades objetivas», lo que, en definitiva y tal cómo opinábamos antes, nos parece que las desvirtúa y las lleva al ámbito de lo subjetivo⁵.

Consecuencia de este Decreto, que fue publicado en el *BOC* el 14 de noviembre siguiente a su aprobación por el Gobierno, fue la retirada por sus Grupos proponentes de la Proposición no de Ley 185, de los Grupos Parlamentarios Coalición Canaria y Popular, sobre desarrollo de la Ley que hemos comentado, y que la Mesa del Parlamento de Canarias, en su reunión celebrada el día 28 de octubre de 1997, acordó dar por retirada. Esta Proposición no de Ley había sido admitida a trámite por la Mesa en su reunión del día 15 anterior y en ella, después de afirmar que: «[...] El proceso de desarrollo de la Ley exige que el Gobierno de Canarias proceda a su reglamentación, concretando las medidas derivadas de la Ley y tomando las resoluciones reorganizativas precisas» y que «[...] la imprescindible e inevitable reorganización no debe hacerse en grave detrimento de los empleados públicos, cuyos intereses conviene conciliar con los intereses generales que justificaron la aprobación y promulgación de la norma legal. [...] (En ese sentido) sería conveniente llevar a cabo medidas de fomento para propiciar traslados voluntarios, al igual que utilizar las vacantes de plantillas en las islas con menor dotación de personal que el que les correspondería en las nuevas estructuras reorganizativas [...]», el Parlamento instaba al Gobierno «[...] a desarrollar las normas de la Ley [...] (y) a que los planes de empleo que se ejecuten [...] (para dicho desarrollo) no contemplen traslados forzosos de empleados públicos que impliquen cambios de destinos entre islas, fomentando los de carácter voluntario y los traslados entre diferentes órganos de la misma isla cuando fuera necesario, evitando, en todo caso, un incremento del gasto público»⁶.

⁵ Las declaraciones del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno autonómico a la prensa canaria del día 4 de mayo de 1998 reconocen que el equilibrio administrativo perfecto es imposible en las Islas, para después entrar en una guerra de cifras de empleados públicos con el objeto contradictorio de pretender demostrar que dicho equilibrio existía ya de hecho. En estas mismas declaraciones, el político canario avanzó la muy discutible idea de que con el desarrollo de la Ley de Sedes los funcionarios de la Administración autonómica tendrían por primera vez la posibilidad de ejercer su derecho a la carrera administrativa, y añadió que el coste de la primera fase de aplicación de la Ley era «casi nulo» y el de la segunda no, aunque el Gobierno canario «tiene que dar una respuesta positiva a las expectativas creadas». Finalmente, afirmó que la decisión de aprobar la Ley de Sedes fue «más política que necesaria» y agregó que si un próximo Gobierno regional reducía el número de Consejerías, «está claro» que lo hará de forma que «afecte por igual a las dos provincias».

⁶ El Gobierno canario ha sufrido sucesivas reestructuraciones a lo largo del tiempo, especialmente cuando se han producido cambios en la titularidad de su Presidencia. Tales reestructuraciones han afectado a las denominaciones y competencias de las Consejerías y de las Comisiones Interdepartamentales y, en general, a toda la Administración Pública canaria, por cuanto han creado, extinguido y variado los órganos unipersonales superiores (Viceconsejerías, Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales), sus órganos colegiados y los organismos autónomos dependien-



4. LOS CABILDOS INSULARES

La provincia única, tal como explicábamos antes (Vid. *supra* 2), origina en Canarias un gravísimo problema político, la llamada *cuestión divisionista* o *pleito insular* por excelencia, es decir, la aspiración de los grupos sociales dominantes de Las Palmas de Gran Canaria a convertirla en capital de una provincia propia cuando constatan la imposibilidad de cambiar la capitalidad de dicha provincia única, sólidamente establecida en Santa Cruz de Tenerife. Esta cuestión divisionista preside y monopoliza la política y los esfuerzos canarios hasta la división provincial de septiembre de 1927, y hace surgir los Cabildos Insulares en 1912, precisamente como un frustrado intento de impedir esa división provincial⁷.

tes, así como su adscripción, aunque el modelo organizativo se ha mantenido constante. Este modelo, compartido en sus líneas básicas por todas las Administraciones autonómicas, reproduce la organización de los Departamentos ministeriales nacionales, con las Viceconsejerías en el lugar de las Secretarías de Estado y las Secretarías Generales Técnicas como refundición de las Subsecretarías y de las Secretarías Generales Técnicas nacionales, y configura unas Comisiones Interdepartamentales similares a las Comisiones Delegadas del Gobierno de la Nación. La Comisión de Subsecretarios, que prepara los Consejos de Ministros, tiene su correspondiente en la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, presidida por el Consejero que ostente la Secretaría del Gobierno y que prepara los Consejos de Gobierno. La última de estas reestructuraciones se ha producido como consecuencia de la constitución del Gobierno surgido de las elecciones autonómicas de 2003 y por medio del Decreto 241/2003, de 11 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, y el Decreto 123/2003, de 17 de julio, del Gobierno, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias. Estos Decretos hacen uso de la habilitación contenida en la citada Disposición Adicional segunda.1 de la Ley 4/1997, de 6 de junio. Hemos de tener en cuenta también que, de conformidad con el artículo 27.5 LC, los órganos de las Consejerías con categoría igual o inferior a Servicio son creados y extinguidos por el titular del Departamento previa autorización de la Presidencia. Los Decretos de reestructuración gubernamental cumplen la función de núcleo normativo, desarrollado posteriormente por los Decretos del Gobierno que aprueban los Reglamentos Orgánicos de cada una de las Consejerías; estos Reglamentos son los encargados de establecer en última instancia la estructura organizativa de cada una de ellas. La Disposición Adicional Primera del Decreto 123/2003, de 17 de julio, establece: «a) En Santa Cruz de Tenerife radicarán las sedes de las Consejerías de Presidencia y Justicia; Infraestructuras, Transportes y Vivienda; Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Educación, Cultura y Deportes; y Empleo y Asuntos Sociales. b) En Las Palmas de Gran Canaria radicarán las sedes de las Consejerías de Economía y Hacienda; Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías; Medio Ambiente y Ordenación Territorial; Sanidad; y Turismo».

⁷ Sobre los Cabildos Insulares, Cfr. GARCÍA ROJAS, J.A., «Estructura y vida política de los Gobiernos insulares canarios (1979-1995)», en ALBA, C.R. y VANACLOCHA, F.J. (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III/Boletín Oficial del Estado, col. Monografías, Madrid, 1997, pp. 473-97; RODRÍGUEZ ARANA, J.F., *Estudios de Derecho Público canario*, Instituto Nacional de Administración Pública/Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, Madrid, 1991; SARMIENTO ACOSTA, M., *Las competencias de los Cabildos Insulares*, ed. del Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1993; y «Comentario al artículo 22», en VARONA GÓMEZ-ACEDO, J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, cit., pp. 193-227. Vid. también nuestro trabajo, en colaboración con el profesor CABRERA ACOSTA, M.A., «Cabildos Insulares», en *Gran Enciclopedia Canaria*, cit., t. III, 1995, pp. 689-94.

Antes de la implantación en España del liberalismo y del régimen constitucional por medio de la Constitución de 19 de marzo de 1812, una vez fracasada la experiencia de Bayona, y al igual que ocurría en el resto del territorio nacional, en las Islas Canarias estaba establecida la organización administrativa propia del Antiguo Régimen. Existían islas *de señorío* e islas dependientes directamente de la Corona, llamadas islas *de realengo*, y cada una de ellas constituía un término municipal regido por un órgano de gobierno denominado *Cabildo*. Estos Cabildos desaparecen definitivamente en 1836 para dar paso a los nuevos Ayuntamientos, porque la Ley de 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, crea unas Corporaciones de ámbito insular de muy distinto carácter, aunque con una denominación parecida: *Cabildos Insulares*, tras un proceso de información abierto por el Gobierno, que genera una intensa discusión pública, que incluye Asambleas en las tres principales ciudades del Archipiélago y algunas contribuciones teóricas⁸, y después de un dilatado debate parlamentario sobre el futuro de la organización administrativa de Canarias. En efecto, en un contexto de recrudescimiento del pleito

⁸ La creación de los Cabildos Insulares, con competencias en cada isla análogas a las de la Diputación Provincial en la provincia, había sido propugnada por la Asamblea que, en defensa de la unidad provincial canaria, se había reunido en Tenerife en mayo de 1908, y cuyas conclusiones se habían hecho llegar al Gobierno. En otras islas se reunieron Asambleas similares durante esos años, y la de Las Palmas solicitó, como era de esperar, la división provincial. Bajo idéntico signo que la anterior, una nueva Asamblea tinerfeña se reúne en 1911. Por este tiempo, y por primera vez en la historia canaria, ondea —en el Ateneo de La Laguna— una bandera de las Islas —estrellas blancas sobre fondo azul—. Paralelamente, y como consecuencia de los procesos descritos, en estos años hace su aparición un regionalismo canario, de clara inspiración catalanista y, en sus últimos años, regeneracionista, que propugna la descentralización administrativa insular, junto con la regional y la municipal. Así, en julio de 1908 se crea en Puerto de la Cruz, en la isla de Tenerife, la Liga Regionalista, que mantiene contactos organizativos con Cambó y la *Lliga*, y a quien la Ley de 1912 hace languidecer. Su programa político incluía, además, una institución novedosa, el Cabildo Regional, y unas Cortes estatales constituidas por diputados de todas las Regiones con mandato imperativo. Más tarde, en plena crisis económica isleña, el 5 de diciembre de 1917 es fundada en el Ateneo de La Laguna, en Tenerife, por el director y propietario del periódico *La Prensa*, la Liga Regional, que publica *El Regionalista* y concurre a las elecciones locales de Santa Cruz de Tenerife con la coalición Unión Regionalista, y unos meses más tarde, el 5 de febrero de 1918, bajo la impronta de Ruiz Manent, surge en la Sociedad Filarmónica de Las Palmas la Agrupación Regionalista, que también muestra un intenso componente regeneracionista. Entre las contribuciones teóricas que aludimos, son de destacar las de PÉREZ DÍAZ, P., *El problema canario*, 1908; y *La cuestión regional y la autonomía*, 1910. *El problema canario* fue reeditado en 1977 por el Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, con estudio preliminar, notas y apéndices del profesor MILLARES CANTERO, A. Otras aportaciones interesantes fueron las de RAMÍREZ DORESTE, R., «Bases de un Proyecto Regional», en CÁNOVAS CERVANTES, *El problema canario*, 1910; y de VELÁZQUEZ CABRERA, M., *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*, 1913. Para todas estas cuestiones, Vid. nuestro trabajo: «El nacionalismo canario: su entorno social y político», Capítulo 13 de HERNÁNDEZ, F. y MERCADÉ, F. (eds.), *Estructuras sociales y cuestión nacional en España*, prólogo de GINER, S., ed. Ariel, S.A., col. Ariel Sociología, Barcelona, 1986, pp. 395-435, en particular pp. 411-2 y nota 57.



insular, la discusión en las Cortes en 1907 del Proyecto de Ley de Administración Local (en la que llega a aceptarse provisionalmente una enmienda que divide en dos la Diputación Provincial) es el factor desencadenante de un proceso político que concluye provisionalmente en la citada Ley de 1912, aunque se extiende hasta la división provincial de septiembre de 1927.

Acabamos de afirmar que esta Ley de 11 de julio de 1912 crea en Canarias unas Corporaciones locales de ámbito insular llamadas *Cabildos Insulares*, y que para ello utiliza una denominación, *Cabildo*, que coincide con la que ostentaron las instituciones de gobierno municipal que habían existido en cada una de las islas durante todo el Antiguo Régimen y habían sido extinguidas por el liberalismo. Sin embargo, decíamos también, nada tienen que ver con ellas porque ahora los Cabildos Insulares no son creados como instituciones de gobierno municipal, dado que los Ayuntamientos, en que, a partir de las parroquias, se había fragmentado cada una de las islas, permanecen, sino con una dimensión insular, intermedia entre aquéllos y la Diputación Provincial. Esto significa el reconocimiento normativo por primera vez desde 1812 de la realidad insular canaria, a la que se concede carácter institucional. Y es una creación, además, que se concibe como un medio de evitar la división provincial, al entender que la existencia del Cabildo Insular de Gran Canaria atenuaría el enfrentamiento de los grupos sociales dominantes de esta isla y su capital con los de Santa Cruz de Tenerife, que continuaba siendo la capital de la provincia. Como advertíamos al principio de este apartado, los Cabildos Insulares fracasan en esa que parece ser una de sus más importantes misiones, si no la exclusiva: impedir la ruptura de la provincia única de Canarias. Sin embargo, triunfan plenamente, incluso de una forma que nos atreveríamos a calificar de insospechada, al erigirse en representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla. Esta función representativa insular, que han cumplido satisfactoriamente, los ha hecho convertirse en las instituciones españolas de gobierno local de más brillante ejecutoria y de mayor éxito en el desempeño de sus competencias (Vid. *supra* 1).

Los Cabildos Insulares son constitucionalizados durante la Segunda República, en el artículo 10 de la Constitución de 1931, de forma detallada y respetuosa con su condición. Y así, dicho precepto constitucional establecía que: «En las Islas Canarias [...] cada isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias». El régimen republicano, además, respetó toda la normativa anterior que los afectaba. Por eso es posible afirmar que la regulación constitucional vigente, que analizaremos a continuación, puede ser percibida como un cierto retroceso, al menos de orden conceptual y de precisión técnica, respecto a la Constitución republicana.

Durante el período franquista los Cabildos Insulares entran en una nueva fase de su historia, fase que se caracteriza por su notable expansión política, por una ampliación de sus competencias y por un espectacular incremento de sus recursos económicos, todo lo cual los convierte en instituciones poderosas, en centros neurálgicos de la vida política del Archipiélago y en promotores de las grandes inversiones en infraestructuras de comunicaciones, sanitarias, forestales y

educativas. Y así, por ejemplo, entre 1945 y 1960 el Cabildo grancanario, bajo la presidencia de Matías Vega Guerra, duplica su presupuesto y triplica su patrimonio. En cuanto al de Tenerife, llega también a su plenitud en la década de 1960 coincidiendo con la presidencia de José Miguel Galván Bello. A esta expansión de los Cabildos contribuye, sin duda, el hecho de que el régimen los concibe como órganos centralizadores y, por tanto, como instituciones esenciales para la implementación de la organización administrativa local propia de su forma autoritaria de Estado.

La organización, competencias y funcionamiento de los Cabildos Insulares son regulados por la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 (modificada en 1953 y finalmente desarrollada en un Texto Articulado en 1955). En el año 1949 se celebran las primeras elecciones capitulares del período franquista con arreglo al sistema electoral propio del régimen, de carácter corporativo: la mitad de los Consejeros es elegida por los Ayuntamientos y la otra mitad por diversas entidades económicas, culturales y profesionales. Los Consejeros son renovados parcialmente cada tres años y el Presidente es designado por el Ministro de la Gobernación. La Ley regula también las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, constituidas por representantes de cada uno de los Cabildos de su provincia respectiva y cuya financiación corre a cargo de las instituciones insulares, que han de aportar el cinco por ciento de sus ingresos.

En el orden económico, y tras los años de dificultades de la postguerra, los Cabildos Insulares experimentan un destacado auge, en buena medida a costa de las Haciendas municipales. La aprobación sucesiva de las denominadas «Cartas Económicas Intermunicipales» los convierte, además, en redistribuidores de los recursos económicos a los Ayuntamientos. A partir de 1957 se incrementa el arbitrio sobre las importaciones y exportaciones, y la Ley del Régimen Económico-Fiscal de 1972 reemplaza los antiguos arbitrios por nuevos impuestos, recaudados a través de la Junta Interprovincial de Arbitrios Insulares (JIAI), impuestos que propician un notable fortalecimiento de las Haciendas capitulares. Este sistema de financiación ha cambiado a partir del EACan, y las islas se han visto sustituidas por la Comunidad Autónoma en su potestad recaudatoria.

En la transición política y durante la democracia actual, a partir de la CE, la organización territorial canaria ha seguido articulada en torno a las siete islas mayores, tal como establece el artículo 23.1 EACan. Las islas menores e islotes, por su parte, continúan agregadas administrativamente a una mayor, y así Alegranza, La Graciosa, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste lo están a Lanzarote, mientras Lobos lo está a Fuerteventura, según preceptúa el artículo 2 EACan. Por su parte, el artículo 8.2 EACan dispone que las islas se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, que las competencias que, en el marco del propio EACan, les atribuyan las Leyes del Parlamento de Canarias serán ejercidas a través de los Cabildos Insulares, y que éstos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma. El artículo 23.3 EACan añade que la organización y funcionamiento de los Cabildos se regirá por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la CE, cuyo artículo



141.4 dice que en los Archipiélagos las islas tendrán su Administración propia en forma de Cabildos o Consejos, lo que es una regulación menos satisfactoria que la contenida en la Constitución republicana de 1931, según hemos adelantado ya⁹.

⁹ Los Consejos Insulares de las Islas Baleares se diferencian absolutamente de los Cabildos Insulares canarios. En primer lugar, su instauración es posterior a la CE y consecuencia de ella, por cuanto son creados y regulados por el Estatuto de Autonomía balear, no habiendo sido aprovechada nunca en aquellas Islas la posibilidad al respecto que les ofreció primero el referido artículo 10 de la Constitución de 1931 y después la legislación local franquista. En efecto; la Disposición Adicional primera de la citada Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 les permitía constituirse «en régimen de Cabildos Insulares»; en la Base 41 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 17 de diciembre de 1971, y dentro de la regulación de los regímenes provinciales especiales, se señalaba que «la Diputación Provincial del Archipiélago Balear se compondrá de forma que existan representaciones de las islas, proporcionales a su población, en cada uno de los cauces representativos»; y, por último, la Base 19 de la Ley de Bases de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, última Ley del régimen franquista, al regular los regímenes especiales disponía que «en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación del Texto Articulado de esta Ley se establecerá por el Gobierno para la provincia de Baleares, a propuesta de la Diputación, previa audiencia de los municipios, una organización que resulte conforme con su carácter insular». Por otra parte, su sistema electoral es distinto, dado que los Consejeros baleares son simplemente los diputados comunitarios, elegidos en las circunscripciones insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, cuyo número viene fijado en la Ley Electoral balear. Las dos últimas islas citadas comparten, además, un único Consejo Insular. Por el contrario, los Consejeros capitulares canarios son elegidos en un proceso electoral independiente en número que depende del número de residentes en cada isla, con una barrera electoral de exclusión igual a la vigente en las elecciones municipales, es decir, del cinco por ciento de los votos válidos, mientras que el artículo 12.3 de la indicada Ley Electoral balear dispone que la asignación de escaños en su Parlamento se regirá por lo dispuesto en el artículo 163.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), que fija la barrera del tres por ciento de los votos válidos para las elecciones al Congreso de los Diputados. Sin embargo, la LOREG, que regula pormenorizadamente las elecciones insulares canarias, no hace ninguna referencia, ni siquiera indirecta o de remisión, a los Consejos Insulares. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establece la incompatibilidad de los cargos de Presidente del Gobierno y del Parlamento autonómicos con el de Consejero Insular, y dispone su sustitución en el Consejo Insular respectivo por aquellos candidatos no elegidos diputados autonómicos pero que ocupaban en la lista electoral el lugar inmediatamente siguiente al último elegido. La incompatibilidad persiste, incluso, en el caso de cese del Presidente del Gobierno o del Parlamento, siempre que no pierdan su condición de diputados, y sus sustitutos adquieren una incompatibilidad sobrevenida y son sustituidos a su vez en su Consejo Insular con arreglo al procedimiento descrito. Los Presidentes de los Consejos Insulares son elegidos por sus Plenos respectivos por mayoría absoluta en primera vuelta y simple en segunda, pudiendo ser candidato, a diferencia de los Presidentes de los Cabildos Insulares, cualquier Consejero. Finalmente, es importante señalar que las competencias y funciones de los Consejos Insulares baleares tienen poco que ver con las de los Cabildos Insulares canarios y revisten un carácter de mucha menor importancia, aunque, naturalmente, dentro de los límites del presente trabajo no podemos abordar un análisis de las mismas. No obstante, sí recordaremos la necesidad de tener en cuenta el diferente origen histórico —castellano y aragonés— de las organizaciones institucionales de ambos Archipiélagos y también que a partir del citado artículo 141.4 CE, y como veremos inmediatamente para los Cabildos Insulares, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LB) regula la isla como entidad local y, desde su artículo 3.1,

También poseen las islas una legislación específica, concluye el artículo 23.2 EACan, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 EACan respecto a que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia de régimen local (en relación con el artículo 149.1.18ª CE). A las islas, prosigue el artículo 23.4 EACan, les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias, las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las Leyes del Parlamento autonómico. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan. Los Cabildos Insulares, además, de conformidad con el artículo 23.5 EACan, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración comunitaria y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley. Finalmente, según el artículo 23.6 EACan, el Gobierno de Canarias coordinará la actividad de los Cabildos en lo que afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere al patrimonio y los recursos de las islas, de acuerdo con el artículo 48 EACan el patrimonio insular está integrado por: a) El patrimonio de la isla a la entrada en vigor del EACan (16 de agosto de 1982); b) Los bienes afectos a los servicios traspasados a cada isla; c) Los bienes y derechos que adquiera la isla en el ejercicio de sus competencias y funciones; d) Los bienes que adquiera la isla por donación, sucesión o cualquier otro título jurídico válido; y e) Cualesquiera otros bienes o derechos que le correspondan a tenor de lo dispuesto en el propio EACan o por otra disposición legal. Por último, el artículo 50 EACan dispone que los recursos de las islas están constituidos por: a) Los establecidos en su legislación específica; b) Los establecidos en la legislación de régimen local; c) Los derivados del Régimen Económico-Fiscal de Canarias; d) Las participaciones en los impuestos regionales, en las asignaciones o subvenciones estatales y en las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial, que puedan otorgarse por Ley del Parlamento canario (el artículo 158.2 CE establece que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas. La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial es la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, modificada por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre); y e) Los que se les asignen como consecuencia de las competencias que se les transfieran.

la distingue del municipio y la provincia, aunque no le consagre, como hace con ellos, ningún Título ni Capítulo concretos. Además, la LB incluye a los órganos de gobierno de los Archipiélagos entre los regímenes locales especiales.



Es decir, que las islas disfrutaran de una autonomía administrativa constitucionalmente garantizada por el artículo 141.4 CE, que, según comprobábamos antes, les concede expresamente una Administración propia. En correspondencia con esto, el artículo 3.1 de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LB), que es la legislación básica del Estado en esta materia, desarrollada legislativamente por la Comunidad Autónoma de Canarias, reconoce a las islas su carácter de entidades locales territoriales, lo que es importante porque sucede por primera vez en toda la legislación local española. Además, la autonomía insular supone un conjunto sustantivo de competencias en relación con sus intereses específicos, como exige el artículo 2 de la citada Ley, competencias que el artículo 7 divide en *propias* y *delegadas*. El ejercicio de tales competencias requiere, a su vez, el ejercicio de potestades tales como la reglamentaria y autoorganizativa, la tributaria y financiera, la de programación o planificación y otras, que les atribuye el artículo 4.1 de la misma Ley. Finalmente, su artículo 41.1 regula la naturaleza de la Administración propia insular, que concede la CE, o lo que es lo mismo en el caso de Canarias, de los Cabildos Insulares, a los que define como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, que se rigen por las normas de esta Ley que regulan la organización y el funcionamiento de las Diputaciones Provinciales y asumen las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden de conformidad con su legislación específica. Esta legislación específica consiste fundamentalmente en la LC.

Ya antes de la reforma estatutaria (Vid. *supra* nota 3) los Cabildos Insulares eran, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma, en el sentido de coadyuvantes estatutarios en la prosecución de los fines comunitarios, como afirmaba, por ejemplo, el Dictamen 1/1985, de 31 de octubre, del Consejo Consultivo de Canarias (*copartícipes de las funciones autonómicas* los califica el Preámbulo de la LC), de forma que eran representantes y estaban a cargo de la gestión de los intereses particulares de cada isla y asumían la representación institucional ordinaria en cada una del Gobierno canario, ejerciendo las competencias y prestando los servicios de la Administración autonómica en la forma determinada por la Ley. La configuración de la isla como entidad local y, al mismo tiempo, como institución de la Comunidad Autónoma, en el sentido señalado, persigue la finalidad de hacer compatibles los intereses particulares de cada una con el interés general de Canarias. Ahora bien, esta consideración de los Cabildos Insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma no fue pacíficamente aceptada por toda la doctrina. Según hemos indicado antes, el citado artículo 141.4 CE concibe a los Cabildos únicamente como Corporaciones locales y la LB como Corporaciones locales de gobierno, administración y representación de las islas. Hemos de llegar a la LC para que, en desarrollo de lo establecido en el EACan, se reconozca a los Cabildos su condición institucional comunitaria. Y a estos efectos, era importante tener en cuenta, como lo hacía el Dictamen citado, los dos sentidos que el concepto estatutario de Comunidad Autónoma puede tener: un sentido *amplio*, que incluiría a los Cabildos (antiguos artículos 7 y 22.1 EACan, por ejemplo), y un sentido *restringido* al Parlamento, Gobierno con su Presidente y Administración autonómica (antiguo artículo 22.3 EACan, tam-

bién por ejemplo). Aunque el primer sentido parece que habría de ser tenido muy en cuenta si consideramos: a) Que los Cabildos participan en el ejercicio de la potestad legislativa autonómica, ya que cada uno de ellos posee iniciativa para presentar Proposiciones de Ley al Parlamento canario (artículo 12.5 EACan); b) Que asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autonómica, tal como acabamos de señalar, y la representación ordinaria del Gobierno comunitario (artículo 23.5 EACan); c) Que tienen atribuido el ejercicio de las competencias autonómicas no ejercidas directamente a través de órganos administrativos propios de la Comunidad, que se hará en los términos que establezca la Ley (artículo 23.5 EACan); y d) Que hasta pueden definir una política económica insular (artículo 15.3 EACan).

En lo que atañe a las competencias capitulares como órganos de gobierno y administración insular, el artículo 42 LC establece que son competencias *propias* de los Cabildos Insulares las que tienen reconocidas en el artículo 5 de la citada Ley de 11 de julio de 1912, las que se les atribuyan con tal carácter, de acuerdo con lo dispuesto en la LB y en las Leyes reguladoras de los distintos sectores de la actuación pública, y las que se les transfieran por Leyes del Parlamento de Canarias. Según los artículos 36 LB y 43 LC, algunas de estas competencias son, en particular: a) La coordinación de los servicios municipales de la isla; b) La asistencia a y la cooperación con los municipios; c) La prestación de servicios públicos supramunicipales; d) La aprobación de los Planes Insulares de Obras y Servicios; y e) El fomento y administración de los intereses peculiares de la isla. Las competencias *delegadas* (artículos 7.3, 27 y 37 LB y 51 al 55 LC) lo son por Decreto del Gobierno canario, necesariamente con carácter general, es decir, a todos los Cabildos por igual, y concretando en cada caso el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, así como los medios personales, los medios materiales y los recursos entregados para su desempeño. Se ejercitan bajo la responsabilidad de los Cabildos e implican el sometimiento de éstos al control y dirección de la ejecución por parte del Gobierno y de la Administración autonómicos. La ineficacia en su ejercicio o el incumplimiento de sus normas reguladoras pueden suponer la suspensión, la revocación o la ejecución a través de sus propios órganos por parte del Gobierno canario de la competencia delegada. A su vez, las competencias de los Cabildos como instituciones comunitarias, a las que en algunos casos ya nos hemos referido con anterioridad, son: a) La iniciativa legislativa [artículos 12.5 EACan y 36.2 a) y 37 a 39 LC] y la propuesta al Parlamento de Canarias del ejercicio de la iniciativa prevista en el artículo 13 e) EACan (solicitar del Gobierno de la Nación la adopción y presentación de Proyectos de Ley y presentar directamente Proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 CE) (artículo 37 LC); b) La colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno canario (artículos 23.4 EACan y 40 LC); c) La representación ordinaria en cada isla de la Administración autonómica (artículos 23.5 EACan y 40 LC); d) La ejecución en nombre de esta Administración de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus propios órganos (artículo 23.5 EACan); e) La definición de una política económica insular, coordinada con la regional por el Gobierno de Canarias (artículo 15.3 EACan); y f) Cualesquiera otras competencias que pue-

dan serles transferidas o delegadas en su condición de instituciones de la Comunidad Autónoma (artículo 23.4 EACan). Además, cuando la reforma del EACan (Vid. *supra* nota 3) tenga por objeto una alteración de la organización de los poderes canarios que afecte directamente a las islas, se requiere la audiencia previa de los Cabildos Insulares con carácter preceptivo, aunque no vinculante (artículo 65 EACan)¹⁰.

5. EPÍLOGO: ISLAS Y COMUNIDAD

Parece indudable que social y políticamente Canarias está por hacer, ha de construirse. Esa será la tarea política apasionante que aguarda a todos los canarios en el futuro, y que la sociedad isleña deberá cumplir con los instrumentos que la autonomía le proporciona y con una común y particular perspectiva: la de conjugar la unidad canaria con la necesidad de respetar la personalidad, las aspiraciones y los intereses de cada una de las islas desde los principios del equilibrio interno y de la efectiva solidaridad interinsular, como establece el propio mandato estatutario. En definitiva, la ciudadanía canaria ha de ser capaz de hacer complementarios entre sí las aspiraciones y los intereses de cada una de las islas y, sobre todo, de defender una aspiración y un interés propio de Canarias en cuanto tal. Y de hacer eso con la autonomía en democracia y libertad.



¹⁰ En cuanto a la organización y el funcionamiento de los Cabildos, las acciones legislativas del Pacto Local de 1999 y, sobre todo, la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, han introducido importantes novedades y, además, diferencias entre unos Cabildos Insulares y otros en función del número de habitantes de Derecho de su isla respectiva. Los límites del presente trabajo nos impiden siquiera abordar someramente todas esas relevantes cuestiones. Baste señalar que, por ejemplo, hasta 1999 no hace su aparición en los Cabildos Insulares la institución de la cuestión de confianza.