

II

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

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

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

CONSIDERACIONES PREVIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como Corporaciones representativas de las provincias:

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

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

Como superior jerárquico a los Ayuntamientos correspondía a la Diputación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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