
Revista JURIDICA

DE CANARIAS

Edita: Tirant lo Blanch

Dirigida por Víctor Caba Villarejo

Publicación trimestral

Nº 17/ Abril 2010

Índice

ARTÍCULOS

- La reordenación político-administrativa en Canarias. Un proyecto pendiente, *por Francisco Reyes Reyes* 5
- Fórmulas complementarias de resolución de controversias jurídico-administrativas: acerca de la creación de comisiones o tribunales administrativos, *por Manuel J. Sarmiento Acosta* 27
- ¿Puede el juez de instrucción imponer una medida de seguridad?(reflexiones a propósito de la posibilidad de conformidad en los procedimientos de juicios rápidos en aquellos casos en que sea de aplicación una eximente completa o incompleta que implique adopción de medidas de seguridad), *por Javier Ródenas Molina, y J.A. Díez Rodríguez*..... 65
- Ilícito penal e ilícito administrativo: aplicación práctica del principio "non bis in idem", *por María Olimpia del Rosario Palenzuela* 75
- La directiva Bolkestein: su incidencia en el ámbito turístico y de seguridad, *por Rafael Fernández Valverde*..... 83
- Promoción, ordenación y seguridad del turismo canario en un mundo globalizado, *por Jorge Rodríguez-Zapata*..... 105

JURISPRUDENCIA

- Las Palmas
 - CIVIL, seleccionada *por Víctor Caba Villarejo*..... 115
- Tenerife
 - CIVIL, seleccionada *por María Luisa Santos Sánchez*..... 167
- Las Palmas
 - PENAL, seleccionada *por Ernesto Vieira Morante* 217
- Tenerife
 - PENAL, seleccionada *por José Félix Mota Bello*..... 269
- Las Palmas
 - CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, seleccionada *por César García Otero* 291
- Tenerife
 - CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, seleccionada *por Pedro Hernández Cordobés*..... 307
- Las Palmas
 - LABORAL, seleccionada *por Humberto Guadalupe Hernández* 323
- Tenerife
 - LABORAL, seleccionada *por Carmen Sánchez-Parodi Pascua*..... 349

DOCTRINA DE LA DGRN

- Comentarios, seleccionados *por María Pilar de la Fuente García* 389

DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS

- Comentarios, seleccionados *por Óscar Bosch Benítez*..... 429

INFORME SOBRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, coordinados por Fernando Ríos Rull y José Javier Torres Lana

- La nueva reforma de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros y su incidencia en la Comunidad Autónoma de Canarias, *por María Asunción Asín Cabrera* 459
- Derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas de Canarias, *por Inés Miranda Navarro* 473
- La evolución de la acción exterior autonómica. Especial atención a las comisiones bilaterales de cooperación y a la participación de las CCAA en la Unión Europea, *por Israel Expósito Suárez* 489

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- Seleccionada *por Vicente Máximo Garrido García*..... 513

CRÓNICA DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

- Seleccionada *por Pedro Carballo Armas*..... 543

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
DEPÓSITO LEGAL: V - 1782 - 2006
ISSN: 1886 - 7588
IMPRIME: GUADA IMPRESORES, S.L.
MAQUETA: PMc Media

Si tiene alguna queja o sugerencia envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia por favor lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

LA REORDENACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN CANARIAS. UN PROYECTO PENDIENTE

Francisco Reyes Reyes

Consejero del Consejo Consultivo de Canarias

SUMARIO:

I. SALUDO. AGRADECIMIENTOS. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA. II. DESARROLLO DE LA MATERIA OBJETO DE ESTUDIO. 1. Antecedentes de las primeras iniciativas de descentralización de competencias estatales. 1.1. Proyecto de Ley de Bases sobre ordenación económico administrativa de las Islas Canarias. 1.2. El Estatuto del Instituto Universitario de la Empresa (IUDE). 1.3. La regulación actualizada del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972 y la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. 1.4 La etapa preautonómica. 1.5. Primer Proyecto de Estatuto aprobado por las Cortes Generales (L-O-10/1982), de 10 de agosto. La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA) 11/1982, de 10 de agosto. 1.6. La modificación del Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. 1.7. La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Canarias el día 13 de septiembre de 2006. 2. Pacto local. Descentralización y Poder local. CONCLUSIONES FINALES

I. SALUDO. AGRADECIMIENTOS. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Buenas noches, estimados amigos. Agradezco en primer término la amable acogida que me ha brindado el Museo Canario para impartir esta conferencia, en particular a su Presidente, don Víctor Montelongo Parada, que desde hace tiempo, después de mi ingreso como socio numerario en esta Sociedad científica hace unos años, me ha animado a dar el paso de pasar a la condición de socio diplomado, dándome plena libertad para elegir el tema sobre el que trataré. También agradezco al presentador, mi buen amigo y Director de la Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, don Francisco Marín Lloris, su intervención laudatoria inmerecida, más fruto del afecto mutuo que nos tenemos.

Como aclaración previa, es preciso que les indique y aclare porqué retomo un tema sobre el que existe más que suficiente documentación analítica del estado de la cuestión, en lo que se refiere al tratamiento del régimen político y administrativo de una Región como la nuestra, constituida en Comunidad autónoma, dentro del marco constitucionalmente establecido.

Todos sabemos que por sus características insulares, de lejanía con el resto del País del que formamos parte y de la Unión Europea, donde estamos integrados, Canarias no ha estado exenta ni lo está aún, de continuos replanteamientos de significativo calado para tratar de reorientar, mejorar y perfeccionar el sistema o régimen jurídico que de soporte estable a todo su entramado político y organizativo.

Lo que afecta de inmediato a las distintas Instituciones y Administraciones que operan en la gestión competencial y prestación de los servicios públicos, cuyos destinatarios somos los simples ciudadanos de a pie que convivimos en este Archipiélago, y que lo que meramente reclamamos y precisamos son medidas de atención lo más simplificadoras posibles, cercanas y rápidas, en respuesta a la diversa problemática que se suscita día a día, en los diversos ámbitos en que nos movemos irremediamente y que tocan materias tan sensibles como las de orden sanitario y socio-sanitario, educativo, judicial, laboral o de empleo, seguridad, limpieza y saneamiento, por poner algunos ejemplos.

Pues bien, después de haberse aprobado el primer Estatuto de Autonomía de Canarias, el 10 de agosto de 1982 y su Modificación en diciembre de 1996, se abordó e intentó una tercera Modificación, por iniciativa del Parlamento de Canarias en el año 2006, que después de su elevación y tramitación en el Congreso de los Diputados, se frustró al no culminar y decaer la iniciativa al disolverse las Cortes generales y convocarse las últimas elecciones el 15 de enero de 2008.

Ahora, de nuevo, se reemprende la iniciativa de reforma estatutaria, con previsión de que el Parlamento de Canarias aborde esta cuestión y la concluya dentro del primer semestre del año 2010, para su remisión ulterior a las Cortes Generales.

Esto demuestra, además de que estamos en un proceso de reajuste de la normativa orgánica estatutaria de significativa trascendencia, en cuanto a los temas que se pretenden abordar, pero también pone en evidencia que el sistema autonómico no está ni ha quedado aún definitivamente cerrado y consecuentemente existen cuestiones de relevancia abiertas a la reordenación y regulación legal más idónea.

En esto estamos y por ello, vuelvo una vez más a acercarme a esta específica materia, sin otro ánimo que ofrecerles algunas limitadas reflexiones personales que me preocupan, con mero afán de intercambio de inquietudes ante ustedes.

Porque las coordenadas que me guían van siempre orientadas a tratar de que las soluciones que se presenten remedien lo fundamental, lo que entiendo como principios esenciales

que deben aplicarse de modo riguroso en una sociedad democrática, donde los que desarrollen, durante el tiempo que les corresponda, la labor política y administrativa sean siempre conscientes que son servidores públicos en todo momento, que no son clase privilegiada, ni que el ciudadano tenga que propiciar ni recabar ni depender de sus favores, antes al contrario, que al término de cada mandato hay obligación de hacer balance y rendir cuentas claras de la gestión realizada.

Estamos en tiempos de grandes dificultades económicas, y una consecuencia ineludible se impone: la máxima austeridad debe primar junto con la plena transparencia en la actuación personal y en la gestión de los servicios públicos.

Pero es más, los distintos niveles administrativos, que en Canarias muchas veces se entorpecen y solapan en el ejercicio de las funciones y competencias que se ejercen tanto por la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos, deben armonizarse y simplificarse, facilitando al máximo al administrado la tramitación de sus iniciativas y/o reclamaciones, liberándoles de formalismos que resulten innecesarios o inútiles y propiciándoles el acceso fácil al ejercicio de sus derechos, sin trabas ni cortapisas.

De lo que se trata, en definitiva, es de disponer de buenas reglas o normas de buen gobierno, que todos tengamos claro cuales son las tablas o cartas de derechos que nos corresponden para poder ejercitarlos en las mejores condiciones posibles.

Y junto a todo ello, hay que aligerar la carga burocrática, el papeleo muchas veces inútil de expedientes que se eternizan en su resolución, con lo que conlleva de pérdida de tiempo, de recursos y encarecimiento de gastos en el ejercicio de la función pública.

Para conseguirlo, las distintas administraciones públicas canarias deben cooperar sin reservas, ir de la mano, codo con codo, en un ejercicio responsable economizador de esfuerzos, tanto en la planificación de sus actividades como en la gestión de sus servicios, prestando conjuntamente los que puedan desarrollarse de modo común, si con ello se gana en eficacia y se economizan costos, sobre la base de que lo que corresponda hacerse a nivel de cada Isla, con la pertinente cooperación municipal quede enmarcado en ese preciso ámbito, sin interferencias.

II. DESARROLLO DE LA MATERIA OBJETO DE ESTUDIO

Aclaro de antemano que, por ser cuestiones sabidas de ustedes, no tocaré la temática de la larga conflictividad regional que derivó de la creación de la provincia única y fijación de la capital en Santa Cruz de Tenerife, con los efectos y consecuencias resultantes del llamado problema canario, que pervivió durante más de un siglo y afectó negativamente, con significación diversa no exenta de encono, a determinados períodos y etapas de la actividad política en las islas, evolucionando desde la inicial disputa de la capitalidad por Las Palmas hasta el aflojamiento gradual de la tensión, con la fijación de otros objetivos encaminados a la mayor defensa de los intereses económicos de Gran Canaria como paso previo a la división provincial, finalmente lograda mediante el Real Decreto 1586, de 21 de septiembre de 1927.

No obstante, al cabo de 72 años, hoy siguen aflorando rescoldos de lamentaciones y pujantes grotescas reivindicaciones, desde determinado medio de comunicación insular, afanado inútilmente en dar marcha atrás al reloj del tiempo, mezcladas además con constantes diatribas y ataques ofensivos a Gran Canaria, que ni vienen a cuento ni tiene la mínima explicación.

Tampoco me detengo, igualmente por sabido, en el proceso que determinó la recreación de los Cabildos Insulares, a través de su Ley constitutiva de 11 de julio de 1912, y de la paulatina evolución que han venido desplegando a lo largo de centuria, con buena andadura y reconocido arraigo.

Ofreceré, no obstante, determinada información sobre la evolución habida en cuanto al cambio del modelo cerrado centralista anterior, del paso al actual sistema de distribución competencial, descentralizado en parte, y el sobre el estado de la cuestión respecto al marco de posibilidades de reequilibrios en beneficio de la Región y de cada una de sus islas, porque operamos en territorios insulares fragmentados, con indudables grados de desconexión y de intereses propios.

Sólo algunos de tales intereses permiten y requieren la efectividad de la coordinación regional o autonómica, cuando están en juego ya materias específicas no meramente locales ni insulares, sino de ámbito común autonómico, cuya defensa ante el Estado o la Unión Europea requieren una acción netamente uniforme y común.

1. Antecedentes de las primeras iniciativas de descentralización de competencias estatales

1.1. Proyecto de Ley de Bases sobre ordenación económico administrativa de las Islas Canarias

En Canarias, la andadura descentralizadora, tras los dos frustrados proyectos de Estatuto Regional elaborados durante la Segunda República, paradójicamente fue retomada con balbuceos en 1947, después de promulgado el decreto de la Presidencia del Gobierno de 7 de febrero de 1946 que restableció el régimen económico normal en el Archipiélago canario y derogó los decretos reservados de 5 de agosto y 27 de septiembre de 1941 y las normas concordantes dictadas con posterioridad, que habían atribuido al Capitán General de Canarias el ejercicio del Mando Económico de Canarias.

La iniciativa se concretó en la creación por Orden de 13 de febrero de 1947 de una Comisión Interministerial para el estudio del régimen económico especial de Canarias, integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Agricultura e Industria y Comercio. Desde las Mancomunidades provinciales de Cabildos se elevaron dos documentos de trabajo denominados: "Bases Modificadas para la Ordenación Económica de Canarias" aprobadas en febrero del mismo año por la de Las Palmas; y las "Bases para la reorganización del régimen económico y administrativo de las Islas Canarias", aprobadas el 29 de mayo de 1947 por la de Santa Cruz de Tenerife.

Con apoyo en estas propuestas la Comisión Interministerial publicó el 18 de febrero de 1948 el Proyecto de Ley de Bases sobre Ordenación Económico-Administrativa de las Islas Canarias, que propugnaba, además de la ratificación y el reforzamiento del tradicional sistema de Puertos Francos y de libertad comercial, un conjunto de medidas de descentralización, hacia las Mancomunidades Provinciales de Cabildos, en cuanto a las funciones de planificación económica, representación provincial, coordinación administrativa y convenios fiscales, de un lado; y hacia los Cabildos Insulares las funciones de ejecución de las competencias descentralizadas en materia de agricultura, aguas, montes, minas, pesca, carreteras, puertos, obras hidráulicas, industria, comercio y transportes.

Dicha iniciativa finalmente no prosperó, aunque diez años más tarde, en 1958, este proyecto de bases se retomó y retocó, sin que tampoco se avanzara nada en el logro de la reorganización administrativa pretendida. Posteriormente, los sucesivos planes especiales cuatrianuales de desarrollo de Canarias, Anexos a los Planes generales elaborados por la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico-Social, frustraron toda tentativa dejando aparcados estos empeños de reorganización administrativa regional.

Y ya no puede hablarse de relanzamiento de nuevos planteamientos descentralizadores hasta los primeros impulsos que emergieron en la etapa predemocrática inmediata anterior a la transición política que propició la configuración del actual sistema político español.

1.2. El Estatuto del Instituto Universitario de la Empresa (IUDE)

En Diciembre de 1971 se elaboró un primer anteproyecto de Estatuto Regional por el Instituto Universitario de la Empresa, de la Universidad de La Laguna, conocido como Estatuto IUDE, texto que fue reformado en marzo de 1972. Se anticipó, entonces, un debate que abarcaba de nuevo, la puesta a punto y actualización del sistema económico canario de Puertos Francos mediante la ratificación y articulación de un sistema fiscal autónomo renovado, que tuvo determinada plasmación ulteriormente, en la Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias aprobada en las Cortes el 22 de julio de 1972, tras superar notorias reticencias y dificultades políticas en aquella época.

Incluía el Estatuto IUDE, además, la propuesta de regulación de las Instituciones Locales, con innovación de una Administración Regional, representativa de los intereses de la Región Canaria y coordinadora de los Organismos cuya creación planteó: el Banco Regional, el Fondo Regional de Haciendas Locales, el Instituto de Planificación Regional, el Instituto Regional de Industria, el Instituto de Estudios Regionales —con previsión de sede en la Universidad de La Laguna— y los Organismos de carácter técnico que el Consejo Regional pudiera crear en el futuro.

Articulaba un sistema de resolución de los conflictos de atribuciones y de las cuestiones de competencia suscitados entre los entes públicos locales en el Archipiélago. Además incorporaba en sus disposiciones finales medidas de protección excepcional de las especialidades jurídico-administrativas canarias, cuya posibilidad de inserción en el ordenamiento era entonces prácticamente inviable. La primera contenía la siguiente reserva: "Las disposiciones generales que se dicten para el territorio nacional, cualesquiera que fueren su rango y naturaleza, y se refieran a las materias objeto de esta Ley o guarden relación con sus principios y preceptos, no serán en caso alguno aplicables en el Archipiélago si no contienen expresa previsión de adecuación a la excepcional ordenación de la Región Canaria". Y la segunda desplazaba la atribución de control tutelar, en estos términos: "El Consejo Regional Canario asume la totalidad de las facultades de control tutelar que la Administración del Estado ha venido ejerciendo sobre los Entes Locales de Canarias. El ejercicio de tal facultad será determinado reglamentariamente por el Consejo".

Esta parte del Estatuto IUDE, relativa a la regulación de un Régimen especial político-administrativo canario, estructurado sobre el soporte del tradicional sistema de gobierno y administración insular, a través de los Cabildos Insulares, introducía una nueva organización regional, coordinadora de la acción política del conjunto de los entes administrativos del Archipiélago, con atribución de funciones de mediación ante las instancias políticas nacionales.

Fue una aportación innovadora, encuadrada con primacía en un modelo planificador, de economía mixta, relativamente difundida y valorada con desigual acogida y recelo, incluso desde una parte de los grupos opositores del sistema entonces establecido, que operaban en la clandestinidad.

Desde luego, fue apartada de inmediato como soporte de iniciativas legislativas. Pero indirectamente tuvo otras consecuencias posteriores, a las que me referiré, subyacentes como reacción política —paradójicamente— a la promulgación de la llamada Ley del REF, la Ley de Régimen Económico Fiscal, de 27 de julio de 1972, cuya finalidad fue la de ratificar y actualizar el tradicional régimen de franquicia de las islas Canarias, así como establecer un conjunto de medidas económicas y fiscales encaminadas a promover el desarrollo económico y social del archipiélago, régimen que con posterioridad se ha consolidado y confirmado, al incorporarse a la Constitución la Disposición Adicional Tercera, al requerir para su modificación informe previo de la Comunidad Autónoma, así como por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de diciembre de 1980, al establecer que la actividad financiera y tributaria del archipiélago canario se regulará teniendo en cuenta su peculiar régimen económico-fiscal.

1.3. La regulación actualizada del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972 y la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local

La alarma que se generó en Canarias en el año 1969, en torno al contenido de una iniciativa legislativa en curso, sobre modificaciones parciales de algunos conceptos impositivos y —principalmente— el temor a que se materializara una fundada homogenización fiscal y elevación de los tipos impositivos, así como ante la perspectiva de alteración del ya limitado sistema de franquicias, proveniente del debilitado Régimen de Puertos Francos, implicó directamente a los Procuradores canarios en las Cortes, que finalmente y con notorios esfuerzos lograron introducir la disposición transitoria segunda en la Ley 60/1969, de 30 de junio, que reguló dicha materia.

Esta norma transitoria fijó el encargo al Gobierno de la remisión a las Cortes, en el plazo de dos años, de un proyecto de Ley de Régimen Económico y Fiscal del Archipiélago Canario.

No les hablaré de la dificultosa tramitación de la Ley del REF, que ahora no nos concierne en cuanto al tema que toco, pero sí les recuerdo las acaloradas sesiones que tuvieron lugar en las Cortes y el denodado esfuerzo desplegado por los representantes canarios, entre los que se significó muy especialmente el Presidente del Cabildo de Gran Canaria, don Juan Pulido Castro, hasta el punto que despertó determinados celos y enconos, básicamente por enarbolar la pretensión de extender también la regulación del Régimen Especial de Canarias a otros aspectos político-administrativos, lo que bajo el sistema dictatorial entonces imperante no era de recibo.

Los efectos indirectos se produjeron en 1974. El cese del Presidente del Cabildo de Gran Canaria, don Juan Pulido Castro y la dimisión del Alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, don Jesús Pérez Alonso.

A lo más que se llegó, en las Cortes de la última etapa franquista, fue a incorporar en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local la determinación de que en “el plazo máximo de un año a partir de la promulgación del texto articulado de esta

ley, a propuesta de los Cabildos Insulares, se establecerá por el Gobierno para el Archipiélago canario un régimen administrativo especial, respetando en lo esencial las normas peculiares vigentes y adecuado a su carácter insular" (Base XIX, 2, párrafo tercero).

Esta Base propició la elaboración del "Estudio preliminar sobre el Régimen Administrativo Especial de las Islas Canarias", encargado por las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y culminado en junio de 1976, por una Comisión Técnica Asesora integrada por reconocidos administrativistas canarios, dirigidos a por el profesor Alejandro Nieto. En él se articuló un sistema administrativo regional ideado sobre el soporte de la agrupación integradora de los Cabildos, en cuanto Corporaciones de gobierno insular cuyo buen arraigo e idoneidad para la representación y defensa de los intereses de cada Isla era indiscutido.

Tras la celebración de las primeras elecciones generales, después del largo paréntesis de la dictadura, en junio de 1977 se perfiló de inmediato una nueva configuración del Estado que, entre otras consecuencias, arrastró inevitablemente la derogación expresa de la indicada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, mediante la Ley de 7 de octubre de 1978, abriéndose otras nuevas expectativas que la Constitución permitió desarrollar.

1.4 La etapa preautonómica

En la fase previa a la constitución de los órganos preautonómicos, incluida la Junta de Canarias, que ya en el primer Gobierno Suárez puso en marcha desde la creación del Ministerio de las Regiones y nombramiento de Manuel Clavero Arévalo, cuando aún estaba tramitándose los trabajos iniciales de elaboración de la Constitución en sede parlamentaria, en Canarias era vivo el debate en torno a cómo había de articularse el nuevo sistema regional o autonómico, existiendo una generalizada corriente de opinión favorable al aprovechamiento de los Cabildos Insulares para la nueva etapa, dada su buena andadura, su arraigo y principalmente por ser los titulares de los recursos económicos proveniente del Régimen Económico y Fiscal.

De esa etapa no me resisto a contarles la siguiente noticia, que algunos conocen, pero que finalmente quedó en mero propósito, porque se frustró esa interesante iniciativa, por designios de orden político en aquél momento y circunstancias de recelo democrático hacia los equipos gobernantes de los Cabildos Insulares, cuando aún no se habían celebrado las primeras elecciones locales y se les tachaba desde algunos sectores, principalmente de la izquierda emergente, como reductos de una oligarquía caciquil proveniente del régimen dictatorial recientemente desmontado.

Había lógico interés desde los Cabildos Insulares en que si nacía un órgano preautonómico y posteriormente se llegara a establecer un nuevo sistema autonómico, en colaborar y participar en el modelo organizativo que se construyera a tal fin, para defender los derechos de las Corporaciones insulares y su adecuada integración en el nuevo orden organizativo, meramente alumbrado entonces, en la fase inicial de construcción de la Región Canaria.

Los Consejeros insulares, don Fernando Ortiz Wiot, Alcalde también de Las Palmas de Gran Canaria, y don Manuel Díaz Cruz, con el entonces Oficial Mayor, hoy Secretario General del Cabildo de Gran Canaria, don Luis Montalvo Lobo, y yo mismo fuimos comisionados para representar al Cabildo Insular de Gran Canaria y participar en las rondas o reuniones de trabajo, así como en las conferencias y encuentros celebrados con los presidentes y componentes habilitados del resto de Cabildos Insulares, al objeto de que el anunciado órgano

preautonómico de inminente creación aprovechara la propia organización y medios de los Cabildos.

A tal fin se me encargó y preparé una Memoria justificativa titulada "No desconozcamos nuestra historia", que fue aprobada por unanimidad por la Comisión de Gobierno corporativa en la reunión celebrada el 26 de diciembre de 1977, iniciándose a partir de entonces los encuentros programados con todos y cada Cabildo.

El objetivo era claro. Construir la Región Canaria con el soporte principal de la preexistencia de los Cabildos como Instituciones bien arraigadas, procurando resolver en cada isla el grueso de las competencias cuyo ámbito se extendiera a su respectivo territorio insular, buscando simplificar la gestión administrativa y la economía de esfuerzos.

Publicada en la prensa la aludida Memoria surge de inmediato como respuesta el inesperado impulso de mandar callar a los Cabildos, originándose una fuerte y polémico debate, con amplia repercusión mediática y aportaciones políticas, incluso de la Asamblea de parlamentarios que se involucró directamente en el asunto.

Fruto, en parte de esa enconada discusión fue el Ensayo de Organización de la Región Canaria que elaboró entonces mi buen amigo Felipe Baeza Betancor, publicado por capítulos en el periódico La Provincia y posteriormente editado por el Museo Canario en 1978, y que tuvo notoria repercusión.

La primera reunión o conferencia de Cabildos Insulares tuvo lugar en enero de 1978 en el Castillo de San José, en Arrecife, donde se llegó a plasmar una declaración institucional de amplio respaldo, que fue perfilada en sesiones ulteriores celebradas en los Cabildos de Tenerife, La Palma, la Gomera, El Hierro y Gran Canaria.

No obstante, la Junta de Canarias, que se constituyó tras el Pacto del Parador de las Cañadas el 14 de abril de 1978, ya fue por otros derroteros.

Con posterioridad al constituirse la Comunidad Autónoma de Canarias se ha continuado alejando aquél objetivo primario, con tres niveles de administraciones públicas, no siempre bien interrelacionados en cuanto al ejercicio de sus funciones y con un crecido número de funcionarios que excede la media nacional, lo que ni es conveniente ni razonable. Por eso sigo sosteniendo que se impone en este punto una tarea de reajuste y de mejor aprovechamiento de los recursos y de los medios humanos y materiales disponible, tarea que entiendo sigue pendiente de acometerse.

1.5. Primer Proyecto de Estatuto aprobado por las Cortes Generales (L-O-10/1982), de 10 de agosto. La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA) 11/1982, de 10 de agosto

El Proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias que aprobó la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y de Diputados y de Senadores canarios, en la sesión celebrada en Las Palmas de Gran Canaria el 22 de diciembre de 1980, se elevó a las Cortes Generales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución.

La tramitación parlamentaria fue larga y la pretensión de utilización de la vía del artículo 151 de la Constitución se alteró, como recordarán, por el freno que supuso la aplicación del llamado "café igual para todos", principio propugnado desde el conjunto de las regiones, sin discriminación respecto de las consideradas históricas.

Al respecto, para sopesar la viabilidad de aplicación de dicho principio, se constituyeron dos Comisiones de Expertos, ambas dirigidas por el profesor Eduardo García de Enterría, que emitieron los respectivos informes encomendados, de un lado, 19 de mayo de 1981 el que versó sobre Autonomías; y el que trató sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, el día 7 de junio del mismo año.

Como resultado inmediato de los informes emitidos, se plasmaron los Acuerdos Autonómicos el 31 de julio de 1981, pactados entre el Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, y el Secretario General del Partido Socialista Español, Felipe González Márquez, que abarcaban las siguientes materias: 1) Acuerdos político-administrativos; 2) Acuerdos económico-financieros; 3) el Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial; y 4) el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

Ya en el inicio del verano de 1982 se palpaba claramente un adelanto de las elecciones generales, sin haber transcurrido dieciséis meses de andadura del Gobierno Calvo Sotelo.

El sociólogo José Ignacio Wert cuenta que el 11 de julio de 1982 se disputaba en Madrid la final del Campeonato Mundial de Fútbol entre Alemania e Italia y que en el descanso del partido se produjo el siguiente diálogo entre el presidente de la República Italiana, Sandro Pertini, y el primer ministro español, Leopoldo Calvo-Sotelo: PERTINI: Así que va a disolver usted las Cámaras y a convocar elecciones anticipadas. CALVO-SOTELO: Así es. PERTINI: ¿su partido tiene posibilidades de ganar las Elecciones? CALVO-SOTELO: Prácticamente ninguna. PERTINI: Entonces, ¿por qué disuelve usted?

Las razones eran evidentes: se estaba produciendo a marchas forzadas la desintegración del partido gobernante, la UCD, y era imposible de hecho e inviable maniobrar con normalidad en el ámbito parlamentario, cuando además se vivía cada día una profunda situación de crisis económica y política. La disolución de las Cámaras legislativas finalmente se formalizó el día 28 de agosto de 1982, dieciocho días después de la aprobación del Estatuto de Canarias. Ciertamente, se llegó justo a tiempo pero apurando trámites y con prisas.

No obstante la Ley Orgánica complementaria, la LOTRACA, abrió un amplio marco para la traslación de competencias a la Comunidad Autónoma de Canarias, comprendiendo las facultades de ejecución de titularidad estatal contenidas en el artículo 149 de la Constitución como la potestad legislativa sobre tales materias en todo lo que no esté reservado al Estado, a ejercer con toda la amplitud prevista en el artículo 150 de la propia Constitución.

Una nota distintiva relevante remarca, si cabe, la impronta de este primer Estatuto de Autonomía, asentado sobre la premisa de las cautelas en torno al discutido y preocupante reequilibrio regional y territorial, con contrapesos sopesados y medidos que perduran y que aún así no han supuesto —a pesar del tiempo transcurrido (27 años)— una cláusula de cierre definitiva del sistema instaurado entonces, lo que ha generado amplio debate y discusión entre los defensores y detractores de las medidas adoptadas.

Entre estas determinaciones del Estatuto destacan sobre otras, la distribución fija de las Instituciones de la Comunidad Autónoma y particularmente el régimen de triple paridad en la distribución del número de diputados, 15 por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, otros 15 entre los representantes de Lanzarote y Fuerteventura; e igual número entre los diputados de La Palma, Gomera y El Hierro.

Y sobresalen en cuanto inciden muy directamente en el reforzamiento del criterio de preponderancia de componente territorial, de las islas, sobre el poblacional, ya que prácticamente está igualada la representación conjunta del ochenta por ciento de los electores de las

islas de Tenerife y de Gran Canaria, frente a la del veinte por ciento de los de las cinco islas restantes.

Por ahí existe en notorio desajuste, que además se ha visto sensiblemente afectado por las variaciones del censo electoral experimentado en determinadas islas, subsistiendo sin variación igual distribución de representantes en el Parlamento.

A pesar de ello, el Estatuto de 1982 ha sido muy operativo y ha desplegado desde el mismo momento de su aplicación una efectividad notable, especialmente respecto al ejercicio de las facultades y competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias, tanto las de orden exclusivo, normativas y de ejecución, como las de desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado.

1.6. La modificación del Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre

Casi catorce años desde la promulgación del primer Estatuto de Autonomía de Canarias, se abordó su modificación, que implicó: en primer término, un notable aumento de la cobertura competencial autonómica; el reconocimiento de Canarias como nacionalidad, en el marco de la unidad de la Nación española; y la extensión del ámbito territorial, no limitado como en el primero meramente a los territorios insulares, sino remarcando que comprende el archipiélago canario.

Se trata, ésta última determinación, de un reconocimiento legal orgánico de indudable alcance, aunque ha operado en una formulación ciertamente ambigua, al fijar que está integrado por las distintas islas que lo forman.

Pero que encierra el enunciado —en sus propios términos— también el mar circundante, o más propiamente los espacios marítimos donde pueden ser ejercidas por la Comunidad Autónoma determinadas competencias, en función de las materias de que se trate, que permitan la actuación autonómica, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado desarrollar, tanto en las aguas jurisdiccionales, el mar territorial, la zona económica exclusiva, lecho y subsuelo de estos espacios marítimos, así como también el espacio aéreo.

En esta reforma, la regulación del régimen relativo al Gobierno y Administración de las islas, tema de especial relieve, se mantuvo en esencia meramente enunciado, prácticamente en equivalencia con el contenido en el Estatuto originario, aunque se dispuso para los Cabildos Insulares, que constituyen los órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, que su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias, en el marco de la Constitución. Han transcurrido doce años desde que se habilitó esta fórmula, sin que se haya activado la correspondiente iniciativa legislativa.

Igualmente, la reforma estatutaria introdujo una modificación significativa del sistema electoral referente al Parlamento de Canarias, manteniendo el número de 60 diputados, la circunscripción insular, así como la distribución originaria de los parlamentarios, en el sistema comentado de la triple paridad, con carácter transitorio, en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento canario, aprobada por mayoría reforzada de dos tercios.

Y también con el mismo carácter transitorio hasta que el propio Parlamento de Canarias apruebe con igual mayoría reforzada una ley específica, se fijaron unos límites de acceso a la condición de parlamentarios, mediante topes o barreras electorales, de modo que sólo

serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral; y las siguientes que hubieran obtenido al menos el 30 por ciento de los votos válidos de la circunscripción insular; o bien, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos el porcentaje del 6 por ciento de los votos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.

Este sistema electoral provisional de barreras, regulado en la Disposición transitoria 1ª, párrafo segundo fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Defensor del Pueblo. La sentencia se dictó el 25 de noviembre de 1998, desestimando el recurso de inconstitucionalidad formulado, declarando que el Estatuto de Autonomía de Canarias, al configurar las piezas claves de su sistema electoral, y establecer las aludidas barreras o cláusulas de exclusión, ha atendido particularmente al mandato constitucional de asegurar la representación de las distintas zonas de su territorio, operando con criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad, opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita y que tiene apoyo en el hecho insular, de modo que este criterio limitativo puede ser atemperado y reconocido como válido.

También, la fórmula transitoria se ha mantenido inalterada hasta ahora, si bien actualmente se tramita en el Parlamento de Canarias una Proposición de Ley a iniciativa del Grupo socialista para regular esta materia. La Proposición elimina el sistema limitativo corrector y sustenta el único criterio de que sólo sean tenidas en cuenta para la distribución de escaños en el Parlamento de Canarias las listas de partido o coalición que hayan obtenido al menos el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción insular.

1.7. La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Canarias el día 13 de septiembre de 2006

Fue remitida al Congreso de los Diputados el 14 de septiembre siguiente. Y tras la admisión a trámite por la Mesa de la Cámara fue debatida y votada favorablemente en sesión plenaria el 12 de febrero de 2007, abriéndose el período de enmiendas.

Finalmente decayó la iniciativa al disolverse las Cortes mediante el Real Decreto 33/2008, de 15 de enero y convocarse elecciones generales para celebrarse el día 9 de marzo.

No me detengo en comentarles el contenido de esta Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, de significativo alcance, porque quedó aparcada y ahora se vuelve a anunciar desde el Gobierno la reactivación de la iniciativa, que ha de pasar de nuevo por el Consejo Consultivo de Canarias para su dictamen y, consecuentemente, debo abstenerme, de momento de pronunciarme al respecto.

2. Pacto local. Descentralización y Poder local

En España, desde la promulgación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, se ha abordado un proceso dificultoso, indudablemente atractivo, al mismo tiempo que apasionado, porque lo que estaba en juego era la transformación y consolidación del nuevo sistema instaurado, del Estado social y democrático de Derecho, con todas sus consecuencias inherentes.

Y en paralelo, casi inmediatamente después de la acción constituyente y estatutaria, las consecuencias jurídicas de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, reconvertida en Unión Europea, en desarrollo continuo, con transformaciones radicales, en

cuanto a su configuración expansiva mediante las sucesivas ampliaciones de sus miembros y la aplicación de políticas sectoriales trascendentes.

Entre ellas destaca la especialidad del significativo status diferenciado otorgado a Canarias, que se ha venido desarrollando y perfeccionado últimamente, consolidándose un cuerpo normativo de singular relieve, con el soporte de la legislación propia del Régimen Económico y Fiscal, singularizado a partir del viejo sistema de franquicias del que ha estado dotado nuestro Archipiélago tradicionalmente, en el que se articulan principalmente los efectos y reparaciones de la lejanía, respecto del Continente europeo, denominador común que se extiende a las siete regiones que conforman el Grupo de las Regiones Ultraperiféricas.

Este es el marco en el que estamos y en el hemos de movernos, en el tratamiento de las dos cuestiones que vamos a abordar.

Hablar sobre descentralización conlleva un doble ejercicio: Revisar y valorar lo que se ha hecho, en nuestro País y en nuestra Comunidad Autónoma, de una parte. Y anticipar algunos criterios sobre lo que constituye tarea pendiente de acometer.

Mucho se ha estudiado y escrito ya en España sobre lo que se ha dado en llamar primera descentralización, operada desde el ámbito estatal al autonómico, por fases, escalonada y asimétrica. Y también de la segunda y hasta de la tercera descentralización, en función del grado o nivel de los traspasos de competencias afrontado o requerido, en cuyo proceso han de armonizarse dos líneas de acción igualmente legislativas: la del Estado en la fijación de las condiciones o reglas de juego que han de regir, mediante la articulación de las correspondientes bases normativas; y en nuestro caso la de la Comunidad Autónoma Canaria, a través del desarrollo legislativo correspondiente contemplando la realidad y necesidades insulares y municipales.

Al analizarse estas cuestiones, es recurrente tratar del modelo constitucional preestablecido, del cierre del sistema, del entendimiento conceptual o visión particular que cada uno tenga sobre el agotamiento de los mecanismos de traslación competencial, en la relación descentralizadora operada entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No obstante, conviene efectuar algunas precisiones sobre determinados aspectos de interés para fijar posiciones, aún a riesgo de que sean meros apuntes sintéticos que, sin duda, requieren mayor profundización y desarrollo, ya en otros ámbitos.

En primer lugar hay que reconocer la utilidad del nuevo sistema, con la perspectiva del tiempo transcurrido, desde que quedó configurado por la Constitución española de 1978 el modelo de la Organización Territorial del Estado, articulado en el Título VIII, resultado de una calculada ambigüedad pactada por el conjunto de las fuerzas políticas que propiciaron el consenso alcanzado entonces, para reconducir la transición democrática por cauces no traumáticos, y no avivar rescoldos ni reabrir heridas cercanas en el recuerdo, en un ejercicio de prudencia bien ponderada.

Hay que reconocer el acierto de los constituyentes en la configuración del modelo establecido que perdura, con la nueva organización territorial del Estado plural, lo que se ha llamado el Estado autonómico, conformado por las Comunidades Autónomas que libremente se constituyeron, mediante el ejercicio de la autonomía reconocida por el artículo 2 de la Carta Magna a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española.

Y prudente desarrollo del proceso medido y gradual de descentralización política acometido, que se ha materializado a partir de las determinaciones de los correspondientes Estatutos

de Autonomía, todos con la previsión y el resultado de estructuras similares, primero, en cuanto a la dotación de parlamentos y gobiernos autonómicos equivalentes.

Y principalmente, en segundo lugar destacado, con la atribución de un elenco de competencias, de ejercicio pleno, de desarrollo y de ejecución, entre las distintas Comunidades autónomas, con un alto grado de similitud, conforme a la distribución competencial diseñada por la propia Constitución, que ha operado más acentuadamente desde las reformas estatutarias aprobadas entre los años 1994 y 1999, aunque se mantienen diferenciados cuatro regímenes autonómicos, los de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en los que la reforma de los Estatutos respectivos, además de la característica común a todos los restantes de necesaria coparticipación de los parlamentos nacional y autonómico, exige la participación necesaria del pueblo a través de un referéndum, lo que les sitúa en un ámbito cualitativamente distinto a los demás regímenes en este concreto e importante aspecto.

No obstante su singularidad el modelo español de Estado autonómico está más próximo al modelo regional que al federal, porque junto con Italia que tiene conformado un sistema con veinte regiones, Francia con veintiuna y el Reino Unido con la descentralización realizada en Escocia, País de Gales e Irlanda de Norte, puede sostenerse que España participa de un modelo de Estado unitario regionalizado en el que las diecisiete Comunidades Autónomas constituidas han sido grandes receptoras y beneficiarias de la descentralización política, con el consecuente traspaso en bloque de fuertes contingentes de competencias, que les permite operar con suficiente margen de maniobra y de autonomía.

El origen tasado de los estatutos de autonomía de las nacionalidades y regiones españolas, que emanan del poder legislativo de la Nación y no de la voluntad de los ciudadanos de cada territorio autónomo; y también la exclusión del poder judicial del sistema autonómico, que mantiene su estructura piramidal nacional; determinan ese acercamiento al modelo regional.

Sin embargo, la fuerza de la descentralización política acometida, el vaciado y la descarga competencial amplia verificada desde el Estado hacia los poderes autonómicos, constituye el factor prevalente del nuevo sistema instaurado, de autonomía política territorial integradora, en el que en gran medida coexiste un aceptable nivel de compatibilidad del sentimiento nacional español y la pluralidad de sentimientos nacionalistas y regionales, con cauces y mecanismos participativos establecidos suficientemente aceptables y flexibles.

Aún así debemos señalar que subsisten algunos componentes importantes del modelo del Estado autonómico pendientes de ajustar adecuadamente. Entre ellos, como dos botones de muestra principales: la revisión del régimen jurídico y papel que ha de tener la Cámara Territorial, la conformación del Senado, tan largamente debatida, eventual marco futuro de encauzamiento de las iniciativas legislativas autonómicas; y el encaje y participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en los asuntos europeos, y más propiamente en los asuntos que conciernen particularmente a las regiones.

Salvo la regulación de estos puntuales e importantes asuntos, el modelo del Estado autonómico español, con su actual configuración plural, puede considerarse por el momento prácticamente cerrado o agotado, con independencia de determinadas reivindicaciones soberanistas territoriales, permanentemente alimentadas en algunas de las Comunidades llamadas históricas, que con mayor o menor intensidad promueven no ya debates y planteamientos democráticamente admisibles y tolerables, sino planes y propuestas rupturistas que exceden del marco constitucional y que elevan el grado de encono social hasta límites inadmisibles.

Distinta es el la apreciación sobre si está o no cerrado el ciclo correspondiente a la descentralización de primer nivel, la que con carácter muy amplio ya ha operado desde el Estado a las Comunidades autónomas.

La respuesta evidentemente es negativa en razón a dos datos concretos que abundan en la consideración de que falta por completar el proceso de traspasos de competencias en cuanto a determinadas materias, no obstante la sensible ampliación del marco o abanico de traslación efectuado en las reformas estatutarias de 1994 y 1996. En primer lugar porque algunas Comunidades autónomas no han alcanzado el techo competencial que la Constitución permite, existiendo aún un cierto espacio abierto correspondiente a materias incluidas en el listado del artículo 148 de la CE., asumibles por las Comunidades autónomas.

Y en segundo lugar, está abierta también la eventualidad de sucesivas traslaciones competenciales por vía de la delegación e incluso de transferencia, de facultades relativas a materias de titularidad estatal, al amparo del artículo 150.2 de la CE, mediante Ley orgánica.

En resumen, tenemos —a mi criterio— un modelo de Estado autonómico plural prácticamente cerrado, pero no agotado en cuanto a la flexible adecuación del marco de actuación o de ejercicio competencial, en la relación Estado-Comunidades autónomas.

Pero el Estado, casi al mismo tiempo, se ha visto inmerso en otro proceso dual de traslación-recepción de competencias, derivadas o resultantes de la pertenencia de España a la Unión Europea, habiéndose convertido Bruselas en nuevo centro de decisiones y de actuación sobre determinados ámbitos sectoriales en los que los poderes públicos europeos ostentan igualmente facultades y prerrogativas sobre importantes materias, en otra época de competencia exclusiva del Estado, y además determinantes, en algunos o muchos supuestos, de otro efecto asimismo importante de aplicación de políticas privatizadoras y de fomento de la libre competencia, facilitándose también el traslado al sector privado de trascendentes campos de acción, en lo que podríamos denominar cuasi-descentralización privatizadora, acentuadamente acometida y tomada como medida o modelo referente de buena gestión, desde parámetros economicistas.

Hasta aquí he expuesto mi visión sobre la primera fase del proceso de descentralización autonómica. Nos queda por repasar la segunda fase, la descentralización local, que no solamente opera desde las Comunidades autónomas a las Entidades locales, sino también a la inversa.

Como saben, el Estado está organizado territorialmente, además de en Comunidades Autónomas, en municipios y provincias, éstas como agrupación de aquellos, que gozan de autonomía plena para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE).

El legislador constituyente optó por mantener invariable el sistema tradicional y en cuanto a la división provincial consolidada fijó el criterio de que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, sin perjuicio de la posibilidad de creación de agrupación de municipios diferentes a la provincia.

Se mantuvo en las islas, Canarias y Baleares, además, el sistema de las administraciones insulares en forma de Cabildos o de Consejos (art. 141). La CE. contempla también que los Estatutos de Autonomía, mediante la agrupación de municipios limítrofes, pueden establecer circunscripciones territoriales propias dotadas de plena personalidad jurídica (art. 152.2).

En el Estado autonómico español ésta es la planta de la Administración local, correspondiendo el gobierno y administración de los entes locales a los respectivos Ayuntamientos en

los municipios, a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo en las provincias, y a los Cabildos o Consejos en las islas.

Frenado el intento de la Generalidad de Cataluña de sustituir las Diputaciones Provinciales de dicha Nacionalidad por nuevas Entidades locales Comarcales, en virtud de la STC 32/1981, de 28 de julio, que aplicó la doctrina de la garantía constitucional a las diputaciones provinciales, y consecuentemente, el efecto de indisponibilidad para el legislador autonómico del establecimiento de un modelo alternativo sustitutorio al arbitrado por la CE, el señalado es el modelo, de modo que el régimen de la planta correspondiente a la Administración local es común en todo el territorio nacional, con las excepciones de los Regímenes Especiales correspondientes a las Comunidades Autónomas uniprovinciales y a la foral de Navarra, los órganos forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, los territorios insulares de Baleares y de Canarias con sus Consejos y Cabildos Insulares, más, respecto de Canarias, las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, en este caso, exclusivamente, como órganos de representación y de expresión de los intereses provinciales.

La descentralización administrativa en este segundo escalón, operada entre las Comunidades Autónomas y los entes locales provinciales e insulares, ha sido de diverso signo.

Así, en las siete Comunidades Autónomas uniprovinciales la provincia como tal entidad local ha quedado identificada con la propia Comunidad Autónoma respectivamente constituida, de modo que en ellas las competencias, medios y recursos de las correspondientes Diputaciones Provinciales han sido asumidos en bloque por cada Comunidad Autónoma, simplificándose el sistema y eliminándose de este modo un importante escalón administrativo, con efectos muy prácticos de todo orden.

La descentralización vertical del espacio competencial, se ha producido, pues, en sentido inverso al ordinario descendente. No estamos en este caso, propiamente, en un supuesto de descentralización de segundo nivel, sino que al proceso de descentralización política primaria, de competencias del Estado a favor de la Comunidad Autónoma, se ha unido, simultáneamente, la traslación y asunción por la propia Comunidad Autónoma del bloque de competencias y funciones administrativas correspondientes al órgano de gobierno de la entidad local Provincia, esto es, de la Diputación Provincial, en un ejercicio beneficioso de simplificación de las tareas de gestión de los intereses públicos.

El sistema especial existente en el País Vasco no sólo ha permitido la perdurabilidad del régimen peculiar de sus órganos provinciales forales, sino que a través de la regulación autonómica, la Ley de Territorios Históricos, los mismos han acrecentado sensiblemente su nivel competencial. Aquí sí ha existido un desplazamiento competencial importante, a favor de los entes locales provinciales, mediante un proceso de descentralización de segundo grado.

Lo mismo ha ocurrido en Canarias, donde se ha acometido la tarea de la segunda descentralización hacia las islas, participando los Cabildos Insulares de la doble condición de entidades locales y de instituciones de la propia Comunidad en virtud de las previsiones estatutaria y de las leyes territoriales, llamadas de Cabildos, de 1986 y la vigente de 1990, en cuyo cumplimiento se han verificado amplios trasposos de competencias, en proceso abierto que puede considerarse también todavía inacabado.

Hablar, en consecuencia de segunda descentralización pendiente de realizar, la que corresponde acometer desde las Comunidades Autónomas a favor de los entes locales municipales, no es enteramente exacto si nos atenemos al hecho del trasvase de competencias efectuado a favor de los órganos de gobierno de las islas.

En Canarias, el proceso descentralizados de segundo nivel se ha efectuado, conforme a las previsiones estatutarias, de acuerdo con lo determinado en las citadas leyes territoriales y a través de los sucesivos decretos de traspasos de competencias en cada materia a favor de los Cabildos Insulares.

Por su equivalencia y relación con el régimen de Cabildos Insulares, en la regulación actual de los Consejos Insulares, operada tras a Reforma del Estatuto de Autonomía de Baleares y aprobada por L.O. 1/2007, de 28 de febrero, se han producido, entre otras, dos novedades relevantes, que conviene comentar.

Su Estatuto de Autonomía originario de 25 de febrero de 1983, modificado el 24 de marzo de 1994 contenía la previsión de que los Consejos Insulares, además de las competencias que les correspondan como Corporaciones Locales, tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial las función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre las mismas, sobre 29 grupos de materias que se enumera.

No obstante, en la última reforma del Estatuto de Autonomía, mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, en su capítulo IV que regula el régimen de los Consejos Insulares, desglosa pormenorizadamente, de un lado, las competencias propias que enumera y que les corresponde ejercitar, respecto de las que se atribuye también la potestad reglamentaria y el ejercicio de la actividad de fomento; y además detalla el conjunto de competencias de orden ejecutivo y de gestión, que podrán asumir en su ámbito territorial. Esta determinación estatutaria eleva el rango normativo de asignación competencial, no subordinado a cambios legislativos en sede del Parlamento autonómico, lo que tiene relieve.

Una reivindicación equivalente se planteó desde los Cabildos Insulares de Gran Canaria y de Tenerife, en los informes que en su día emitieron respecto al Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de 2006.

También el Estatuto balear dispone que una ley autonómica regule del número de miembros que deben integrar cada Consejo Insular y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que afecten a los consejeros. Recientemente, el día 10 de diciembre de 2009, la Cámara balear aprobó la Ley electoral de los Consejos Insulares, en desarrollo del nuevo Estatuto de Autonomía.

La otra novedad de interés ha sido el cambio del sistema electoral, transformando el mecanismo de acceso al Parlamento autonómico, inicialmente de segundo grado al provenir de la representación de los Consejos Insulares, que ha pasado a un régimen ahora equivalente al de Canarias, ya que los diputados del territorio autónomo pasan ser elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, mediante un sistema de representación proporcional asegurando una adecuada representación de todas las zonas del territorio.

El cierre del sistema se articulará mediante una Ley del Parlamento, que ha de ser aprobada por mayoría cualificada de dos tercios, y que ha de regular el total de diputados, el que corresponde a cada circunscripción electoral, de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, así como las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecte.

En orden a la organización y funcionamiento de los Consejos Insulares, la Ley 8/2000, de 27 de octubre, ha modificado la anterior Ley de 1989 e introducido adaptaciones para facilitar el principio estatutario de cooperación y la articulación de un sistema institucional y administrativo más coherente con los objetivos descentralizadores del Estatuto, sobre la base de entender que los Consejos constituyen de que denomina "ejes vertebradores del edificio autonómico, más que simples niveles intermedios de administración". Pero el rasgo más in-

novador de esta reforma lo constituye la novedad que prevé de que, en todos los Consejos Insulares, debe haber un consejo ejecutivo, a no ser que el Reglamento orgánico disponga otra cosa. Este órgano se configura como elemento motor del gobierno y de la administración ejecutiva de los Consejos Insulares, y queda sometido a la dirección del presidente. Sobre esta determinación legal pende un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación, en cuanto se aparta del régimen legal generalmente determinado para el gobierno de las entidades locales.

Para tratar de otro nivel de descentralización administrativa, de la descentralización local, objeto de lo que ha venido llamándose "Pacto local", me extenderé a continuación, como última parte de mi intervención].

Desde que en la Asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) celebrada en diciembre de 1993 en La Coruña, el entonces Ministro para las Administraciones Públicas Jerónimo Saavedra planteara la necesidad de acometer un "pacto municipal", para redefinir el marco competencial municipal y especialmente para hacer frente al gran problema de la deuda municipal acumulada cifrada en 2,2 billones de pesetas. Con anterioridad había desgranado su pensamiento al respecto en la conferencia que pronunció en Madrid, en el Club Siglo XXI el 22 de noviembre de 1993, dentro del ciclo: "El cambio necesario", con el título: "El cambio necesario en las Administraciones Públicas", que esbozó con la previa advertencia, citando a Ortega, de que, si la realidad se distingue del mito en que a diferencia de éste, aquélla nunca está acabada, paralelamente las constantes e intensas transformaciones de las organizaciones públicas como resultado de los avances sociales, ello determina que nunca pueda darse por concluido el proceso de los cambios necesarios en el ámbito de la regulación en cada tiempo del régimen aplicable a las Administraciones Públicas y de acomodación a la realidad circundante.

A partir de entonces se dieron sucesivos pasos tendentes al reforzamiento de los entes locales, empezando en 1994 por las medidas del Ministerio de Economía para la mejora financiera de los municipios y el llamado "Documento Marco sobre el pacto global", elaborado por la FEMP, de naturaleza reivindicativa sobre la posición principalmente de los municipios. Otro avance se alcanzó en septiembre de ese año en el Senado con ocasión del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, mediante la moción aprobada con el número 13, como resultado de las distintas intervenciones de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, ciertamente modesta en sus objetivos iniciales, pero de mayor trascendencia ulterior teniendo en cuenta el desarrollo alcanzado de los planteamientos en ese momento efectuados. La moción tenía el siguiente contenido: "El Senado insta al Gobierno a promover la consecución de un pacto local por el que se establezca un programa de delegación de competencias a las entidades locales, de reforma de la ley de haciendas locales, así como el establecimiento de mecanismos que potencien en dichas corporaciones la capacidad de decisión sobre la gestión de sus propios intereses".

La 6ª Asamblea General Ordinaria de la FEMP que se celebró en Madrid en noviembre de 1995 retomó el testigo en marcha del Pacto Local, constituyéndose al efecto una Comisión no permanente para impulsar los trabajos que para su consecución se trazaron, siendo significativo y decisivo el apoyo que supuso para acercarse al objetivo marcado las siguientes nuevas circunstancias concurrentes: la inclusión en el programa electoral con el que concurrió a las elecciones de 1996 el Partido triunfante en esos comicios, la reiteración del mismo compromiso en la sesión de investidura del nuevo Presidente y el acuerdo formalizado el 21

de mayo de 1996 entre el Ministro para las Administraciones Públicas y la Presidenta de la FEMP para iniciar la constitución del Pacto Local, refrendado por el Presidente Aznar el 10 de junio siguiente.

Elaborados los borradores del documento de trabajo para fijar los principios del Pacto Local, se incorporaron al mismo las aportaciones y enmiendas asumidas que fueron remitidas por las Corporaciones Locales y en septiembre de 1996 queda aprobado el documento conocido como "Bases para el Pacto Local", como síntesis de las demandas y reivindicaciones de los Entes Locales. Este documento constituye el punto de referencia en las negociaciones de las Administraciones Estatal, Autonómica y Locales, en sus respectivos ámbitos. Y su finalidad se concreta en el logro del objetivo de un modelo organizativo del Estado más cercano al ciudadano, acorde a los criterios que informan la Unión Europea y al principio de subsidiariedad recogido en la Carta Europea de Autonomía Local y en el Tratado de Maastricht.

En desarrollo del Pacto Local algunas Comunidades Autónomas han avanzado medidas legislativas concretas. Galicia, a través de su Ley de Administración Local, de 22 de julio de 1997, la fijación de unas bases autonómicas para la aplicación del Pacto local en su ámbito territorial, en Mayo de 1998; y la aprobación del Reglamento de Organización de la Comisión Gallega de Cooperación Local, en Septiembre de 1998. Castilla y León, la Ley de Bases del Régimen Local, de 4 de junio de 1998. Aragón, mediante la Ley de Administración Local, de 9 de abril de 1999. Y La Rioja, con el Pacto Local de la Federación Riojana de Municipios, de octubre de 1998, varios Convenios de Cooperación de las Administraciones Autonómica y Municipal, así como los trabajos realizados por la Comisión de Estudios sobre Transferencias y Pacto Local.

El Estado, por su parte, ha afrontado sus compromisos en esta materia, referente al Pacto local, ejercitando las correspondientes iniciativas legislativas que culminaron el 21 de abril de 1999 con la aprobación de un conjunto normativo importante de modificación de las siguientes leyes orgánicas:

Del Tribunal Constitucional. Para regular el procedimiento denominado "conflicto en defensa de la autonomía local", como nuevo cauce a través del que los municipios y provincias afectadas están legitimados para suscitarlo, respecto de las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones también con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Las referencias a las provincias contenidas en dicha Ley se entenderán realizadas a las islas de las Comunidades Autónomas de Baleares y de Canarias, por lo que, además de los sujetos legitimados con carácter general, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de dichas Comunidades Autónomas, pueden utilizar este procedimiento tres Cabildos Insulares, o dos Consejos Insulares.

Del Régimen Electoral General. Para corregir disfunciones detectadas del mecanismo de la moción de censura. Subsiste el requisito de que deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y que habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal, cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción.

Las novedades introducidas son: 1) Garantías formales del documento que contiene la moción, legitimación de la firma de los suscriptores, constancia expresa de la aceptación del candidato alternativo y presentación del mismo ante el Secretario General, que ha de diligenciar el cumplimiento de estas exigencias. 2) Fijación ex lege de la fecha en que ha de cele-

brarse la sesión para la votación de la moción, a las 12 horas del décimo día hábil desde la presentación. 3) Constitución de una Mesa de edad, con exclusión del Alcalde (o Presidente de Diputación o Cabildo) censurado y del candidato a sucederle. También, la introducción en el ámbito local de la cuestión de confianza en el ámbito local, constituye otra novedad significativa, sin que se puedan plantear más de una en cada año, a partir del primero de mandato, ni de dos en total, ni tampoco durante el último año, ni estando pendiente la votación de una moción de censura.

Las reguladoras del Derecho de Reunión, a la Educación y sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Para reforzar la participación municipal en estos asuntos de su interés].

Y la de Bases del Régimen Local, con medidas para el desarrollo del Gobierno Local, así como en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. En cuanto medidas de mejora del Gobierno municipal destaca el régimen de Comisiones Informativas, su ordenación con carácter preceptivo en municipios de más de 5000 habitantes y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, con funciones de consulta sobre los asuntos que se han de someter al Pleno, así como de seguimiento de la gestión del Alcalde, de la Comisión de Gobierno o de los concejales delegados. El poder ejecutivo del Alcalde se refuerza, fortaleciéndose sus competencias en distintos ámbitos de la acción municipal, con el contrapeso de otras medidas de control, como la mayor periodicidad de los plenos, sustituyéndose la hasta entonces previsión de cuando menos se celebrasen cada tres meses, con las nuevas determinaciones: cada mes las sesiones ordinarias de las Diputaciones y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes; y cada dos meses para los Ayuntamientos comprendidos entre esa cifra y 5.001 habitantes. Para los plenos extraordinarios convocados a instancia de parte, se limita a tres al año cada uno, sin que se pueda demorar la convocatoria más de 15 días hábiles.

El Estado también ha ejercitado otra importante iniciativa legislativa, el Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que el Congreso de los Diputados aprobó mediante la Ley 53/2003, de 17 de diciembre.

Hasta ahora ha caracterizado el régimen local español una fragmentación de la división territorial municipal y un excesivo uniformismo como herencia del modelo continental más cercano. En el censo de 1991, el número total de municipios en España era de 8.077; a finales de julio de 1995, este número era de 8.097, cifra que según los datos del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2009 se elevó a 8.112 municipios, notoriamente excesiva, sin llegar al modelo francés del orden de 36.000 municipios, pero lejos de los sistemas de las políticas de fusiones municipales emprendidas en Bélgica, Alemania o Suecia. En este último País, su división territorial de 286 municipios demuestra una coherencia racionalizadora ejemplarizante.

Los cambios de asentamiento de la población que ha experimentado España, especialmente a partir de la década de los años 60 han sido importantes. Hasta esa fecha y desde primeros de siglo, el número de municipios en España se mantuvo estable en torno a la cifra de 9.200. A partir de 1960 es cuando se produce un descenso en el número de entidades municipales, y una posterior recuperación en el decenio de los 80, coincidiendo con la constitución de las Comunidades Autónomas, con competencias amplias en la administración y organización de su territorio.

Los municipio rurales, de menos de 2.000 habitantes han pasado de 6.763 en 1960 a 5.895 en la década de los 90. Su población pasó de 4,4 millones de habitantes. a 3 millones

en cifras absolutas, o sea, ha experimentado una pérdida en torno al 30%, en términos porcentuales respecto del total nacional ha pasado del 14.5% en los años 60 al 7.8% en los años 90. Por su parte, en los municipios intermedios, con una población comprendida entre 2.000 y 10.000 habitantes, la pérdida total ha sido de 507 y en cuanto a su población, ha pasado de 8,7 millones de habitantes a 6,5 millones. Su peso poblacional con respecto al total pasa del 28.7% en 1960 al 16.7% en los años 90. Acumuladas ambas categorías se observa una pérdida de 1.375 municipios y de unos 3,6 millones de habitantes en estas dos zonas.

Los municipios urbanos mayores de 10.000 habitantes son los que han crecido en número y en población. Se ha pasado de 421 municipios a 583 y de 17,2 millones de habitantes en 1960 a 29,7 millones durante la década de los noventa, con un incremento cercano al 75%. Uno de los fenómenos de urbanización y traslación poblacional más rápidos, incluso considerado desde la perspectiva del Continente europeo. En el 7% de los municipios se concentra más del 75% de la población española.

Frente a esta realidad ha predominado en España el sistema de entidades locales de régimen común, tradicionalmente sostenido, con escasas singularidades, lo que configura una planta y un modelo orgánico funcional municipal equivalente, salvo el modelo del Consejo abierto y los regímenes especiales municipales de Madrid y Barcelona, establecidos en 1960 y 1963, respectivamente. Para atender la diversidad y complejidad del gobierno de las grandes concentraciones urbanas se ha promovido esta última iniciativa legislativa de modernización del sistema, sin perjuicio de la atribución a las Comunidades Autónomas de la capacidad de regulación de las áreas metropolitanas.

La materialización de este objetivo constituye, sin duda un reto importante, lo mismo que el desarrollo, aún pendiente, del traslado competencial autonómico al ámbito municipal.

CONCLUSIONES FINALES

1. La anunciada reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias debe ser bien aprovechada. Debe mejorarse la regulación de las materias precisadas de reordenación, según el distinto grado de relevancia que les afecte, para lograr los objetivos de buen gobierno, que se han de concretarse en un ejercicio competencial efectivo y racional por parte de poderes autonómicos y de cada una de las administraciones públicas canarias, aprovechando adecuadamente los medios y recursos humanos y materiales disponibles.

2. En época de dificultades económicas, cuya duración es incierta, debe primar la transparencia en la gestión y especialmente el esfuerzo de acción conjunta, en la medida de lo posible, en la prestación de los servicios públicos, con limitación y contención del gasto superfluo, aplicando políticas de austeridad, de ajuste, ahorro y de máxima economía, de modo apropiado para atender las necesidades reales de cada sector.

3. Debe regularse el sistema de atribución de funciones y de ejercicio de las competencias administrativas evitando solapamientos, procurando la cooperación de las distintas administraciones públicas y favoreciendo la acción concertada.

4. Es conveniente fijar en el Estatuto de Autonomía con precisión y detalladamente no sólo el elenco de competencias autonómicas, de todo orden, exclusivas, de desarrollo y ejecutivas, sino también las que les corresponden como propias a los Cabildos Insulares, con facultades

de ejercicio de la potestad reglamentaria sobre ellas, así como las que se les transfieran, encomienden, y/ o deleguen por la Comunidad Autónoma.

5. De igual modo, es también oportuno que sin perjuicio de las materias que la legislación de Régimen local atribuye a los Ayuntamientos como de su competencia, el Estatuto de Autonomía contemple las que pueden serle encomendadas o delegadas.

6. La representación territorial de cada Isla, para articular adecuadamente la protección y defensa de los intereses insulares debiera atribuirse a una Segunda Cámara Regional, que refuerce el control de la acción de gobierno, asegure y proporcione un contrapeso de utilidad a la actividad parlamentaria, permitiendo la alternancia de sus sedes en ambas capitales autonómicas. Esta segunda Cámara Regional procedería integrarla por representantes de cada uno de los Cabildos Insulares, en número proporcional a la población de cada isla, sin incremento de costos y simultaneidad de funciones representativas.

7. Las anteriores propuestas, son meramente fruto de la reflexión personal, meramente indicativas, sin perjuicio de que sigo de acuerdo en que también existen temas de especial relevancia, que precisan regularse con la debida precisión en el Estatuto de Autonomía, que siguen siendo recurrentes, debiendo tratarse de perfeccionar con formulaciones idóneas el régimen jurídico que afecta, entre otras, a las siguientes materias: los espacios marítimos del Archipiélago canario; la capacidad normativa sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias; la acción exterior; la colaboración con la Unión Europea en la modulación de las políticas sectoriales aplicables a Canarias y perfeccionamiento del sistema articulado para las Regiones Ultraperiféricas; y hasta el propio sistema electoral canario. Lo normal es que el Estatuto contemple todas estas cuestiones básicas y, si cabe, ulteriormente, leyes de desarrollo autonómico sean las que cumplimenten sus mandato.