III

EL RÉGIMEN ESPECIAL DE LOS CABILDOS INSULARES. NUEVAS EXPECTATIVAS DE DESARROLLO CONSIDERADAS DESDE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS*

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

* Conferencia impartida en Sta. Cruz de Tenerife el día 10 de junio de 1997, dentro de las *Jornadas sobre aspectos jurídicos, políticos, económicos y perspectiva comparada de la organización administrativa de Canarias,* organizadas por la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias y el Instituto Canario de Administración Pública.

ANTECEDENTES. LA ESPECIALIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CABILDOS INSULARES

El régimen regulador de los Cabildos Insulares constituye una especialidad administrativa consolidada e indiscutida, que ha tomado carta de naturaleza por haber arraigado con reconocimiento de incuestionable utilidad, al responder el restablecimiento o recreación de dichos Órganos de Administración en 1912 y su pervivencia a auténticas exigencias de directa gestión y de defensa de los intereses propios de los territorios insulares que conforman nuestro Archipiélago.

Ello permite reafirmar la existencia de una singularidad o peculiaridad específica de Canarias, integrada en el acervo tradicional como patrimonio común, que forma parte del propio sistema de la articulación político-administrativa territorial consustancial de nuestra Región, inserta en el conjunto normativo que constituye nuestro diferenciado Ordenamiento Jurídico.

Este régimen peculiar, surgió precisamente para atemperar el gobierno y la administración de los intereses insulares a las determinaciones y necesidades impuestas de modo palmario por las propias circunstancias geográficas, no sólo inherentes a las comunes características de cada una de las Islas que integran el Archipiélago, sino principalmente a causa de su situación distante entre sí y de lejanía en cuanto al resto del territorio nacional. Los fuertes condicionantes que conlleva esa restrictiva limitación que la misma Naturaleza ha establecido, ha generado, de un lado, los efectos propios del aislamiento, así como la manifestación de características diversas y distintas de cada territorio insular, que los singulariza y distingue.

Desde cada uno de estos espacios territoriales, divididos y separados entre sí por las fuertes barreras del mar, se propende a operar, además, bajo una dinámica de aceptación de la procedencia de aplicar medidas y criterios de planificación y de gestión administrativa diferenciados y no exactamente iguales, adaptados a sus específicas características y condiciones, derivadas de sus particularidades, resultantes directamente de la misma discontinuidad, alejamiento y de la fragmentación propia del carácter insular del territorio en el que ha de operarse.

Entronca este sistema especial con el anterior modelo organizativo del Cabildo de cada Isla, implantado a raíz de la Conquista e incorporación de las Islas Canarias a la Corona de Castilla, que perduró durante siglos y al que hubo de volverse, al restablecerse el régimen de los nuevos Cabildos Insulares, mediante la recreación de equivalente remedio, a través de la promulgación de la Ley de 11 de julio de 1912, para superar los perniciosos efectos que en las Islas Canarias se habían padecido a lo largo del siglo XIX, en la lucha por el reconocimiento de la capitalidad, primero, y ulteriormente por la división de la Provincia única o por el mantenimiento de su unidad, originándose un larguísimo litigio y el afloramiento de enconados enfrentamientos interinsulares.

Sobre este asunto puede sostenerse, desde la perspectiva del tiempo transcurrido, que pudo tener en el surgimiento de toda esa problemática, como causa principal de origen, el abandono de aquel secular régimen propio, de administración insular, al ser sustituido por otro innovador, sin ningún previo antecedente ni ponderado estudio, de ámbito provincial común a todo el discontinuo territorio del Archipiélago, al que se impuso dicho modelo, extendido mimetícamente como fruto de las corrientes centralizadoras y generalizadoras, que se aplicaron para todo el País. De modo que al instaurarse dicho régimen provincial uniforme, en Canarias produjo las consecuencias perturbadoras sabidas y supuso para esta Región un resultado altamente negativo que, como se ha reco-

nocido, desperdició oportunidades propicias para su mejor desarrollo, esterilizándose e inutilizándose, sin remedio ni resultado medianamente útil, infructuosamente, los más nobles esfuerzos de muchas generaciones de canarios, entretenidas en aquellas enojosas disputas.

Siempre, además, ha mantenido estrecha relación, la singularidad político-administrativa canaria, correspondiente a la organización de los territorios insulares, con otro aspecto de igual naturaleza peculiar, constituido por la diversidad económico-fiscal, enlazada en el régimen estructurado en torno al sistema de franquicias fiscales, de libertad comercial y de puertos francos, como exponente distintivo y esencial de la más trascendente especialidad jurídico-económica de Canarias, cuyo surgimiento se conecta directamente con los condicionantes adversos de orden geográfico propios del Archipiélago, con justificada naturaleza de variedad excepcional del régimen común y modalidad netamente diferenciada y peculiar que figura incorporada también de antiguo al Ordenamiento Legal aplicable en esta Región, formando parte fundamental de su acervo histórico, como uno de los pilares básicos en que este se sostiene, al tiempo que constituye renovada fuente que le da vida y nutre de contenido sustancial.

La especialidad de contenido económico-fiscal, se remonta asimismo a los tiempos de la Conquista y encuentra su más antiguo origen y precedente, a partir del que se extendió el sistema al resto de las Islas del Archipiélago, en la Real Cédula otorgada por los Reyes Católicos en Salamanca el 20 de enero de 1487. Esta Provisión Real otorgó a los habitantes de Gran Canaria, vecinos y moradores que mantuvieren casa poblada, la exención por veinte años de alcabalas, monedas y toda clase de pechos y tributos, con la única excepción de tener que satisfacer tres maravedís por cada ciento de carga o descarga de mercaderías, franquicia que fue ratificada a su vez por otra Real Cédula dada en Burgos por la Reina Dña. Juana con fecha 24 de diciembre de 1507, al cumplirse los veinte años del otorgamiento de la primera concesión, que

ahora se confiere con carácter definitivo, aunque elevándose a cinco maravedís por ciento el tributo de carga y descarga.

El mismo privilegio fue reconfirmado por el Emperador Carlos con el carácter de a perpetuidad para dicha Isla, mediante R.C. de 12 de octubre de 1528, declarándose libre de todo impuesto la importación de leña y extendiéndose los mismos beneficios a los extranjeros pobladores de la Isla. Y para Tenerife y La Palma, mediante Real Carta de 19 de septiembre de 1528 se concedió igual trato y beneficio, también con la misma condición de a perpetuidad, salvo la obligación de pago del seis por ciento del impuesto de carga y descarga de mercancías, porcentaje que en esa fecha se generalizó, conservándose igual durante los tres siglos siguientes, prácticamente sin variación hasta la restauración del sistema liberal, en las Cortes del llamado trienio constitucional, que abordó los problemas económicos concernientes al sistema de aduanas y aranceles, incorporando las provincias exentas al régimen general del País, de lo que luego me ocuparé sucintamente.

La exención o ausencia de alcabalas y de aranceles aduaneros en las Islas Canarias, que en la Península limitaban de hecho el acceso de géneros extranjeros, para fomentar el consumo de productos propios y los derivados de la industria o manufacturas españolas, en esencia constituía el soporte o la base del régimen de franquicias otorgado, que permitió el desarrollo de un régimen de intercambios mercantiles y de comercio exterior amplio durante los siglos XVI y XVII de Canarias no sólo con la Península, sino con plazas de Inglaterra, Flandes, Portugal y Francia, en Europa, con los altibajos propios de las situaciones históricas sobrevenidas, así como, con África y América, incluso, a pesar del régimen de monopolio de la Casa de Contratación de Sevilla, llegándose a obtener a mediados del siglo XVII el otorgamiento de permisos para el regreso directo a las Islas de naves procedentes de América. Sólo estaba limitado por la existencia del derecho de aduana, conocido con el nombre de almojarifazgo, que con

anterioridad indiqué, por la entrada y salida de mercancías, que la Hacienda Real percibía en Canarias, juntamente con el impuesto finalista del uno por ciento, bajo la denominación de donativos reales, recaudados por los Cabildos, que eran exigidos como aportación para hacer frente a situaciones excepcionales.

Por ello, siempre se consideró que este régimen constituía un sistema fiscal peculiar, beneficioso en cuanto era poco gravoso, con una sensible reducción de la carga y la presión impositiva, respecto del conjunto de la tributación ordinaria de la Corona, del orden del ochenta por ciento en cifras absolutas, en compensación a las mayores dificultades iniciales derivadas del asentamiento poblacional, limitación de recursos y para favorecer e impulsar el despegue económico de las Islas. Estaba esta excepcionalidad por tanto acomodada a la situación de hecho existente, justificada y encaminada a la atención de tales necesidades. Fue consecuentemente preocupación constante de los Cabildos de entonces, asegurar y confirmar el reconocimiento de dichas exenciones y franquicias, lo que procuraron siempre.

Los Cabildos como Concejos municipales, entre otras múltiples competencias, desplegaron intensa actividad orientada al desarrollo económico de cada Isla, interviniendo directamente en la política de abastecimientos para asegurar alimentos a la población, limitando y hasta prohibiendo en ocasiones la exportación de determinados productos, como cereales, ordenando cultivos y operaciones de importación para abaratar el costo de artículos de primera necesidad, fijando precios y determinando lugares y momentos de venta.

Dentro de esta actividad económica, reglamentaron oficios, administraron rentas, regularon el valor de las monedas y hasta llegaron también a aplicar excepcionales medidas de resellado de monedas de uso limitado a las propias islas, para combatir la entrada clandestina y circulación de las declaradas de mala ley. Para subvenir a la atención de sus funciones administrativas contaban con sus recursos e ingre-

sos, provenientes, de un lado, de las rentas patrimoniales, de los bienes de propios, y principalmente, como soporte básico, que les permitió allegar y disponer de medios para su propio sostenimiento y de las atenciones a su cargo, disponían de los recursos impositivos establecidos, como el haber del peso que gravaba la importación y exportación de mercancías en cada Isla, lo que llegó a constituir la fuente de ingresos más importante que tuvieron los Cabildos, antecedente de los ulteriores Arbitrios Insulares, aplicados también a las operaciones sujetas de importación y de exportación por los nuevos Cabildos recreados en 1912.

Señalo esta relación de los antiguos Cabildos con las especialidades económico-fiscales de Canarias, destacando que precisamente, a consecuencia de las nuevas leyes reguladoras de los Aranceles Generales de Aduanas, únicos para todo el Reino, de 6 de octubre y 20 de noviembre de 1820, para regir y aplicarse a partir del día 1 de enero de 1821, que afectaban profundamente el régimen de franquicias de Canarias, se alzaron naturalmente encendidas protestas desde las Islas. El Real Consulado de Canarias, creado por Real Cédula de 22 de diciembre de 1796, con facultades judiciales en el orden mercantil y de fomento de las actividades económicas, elevó en marzo de 1821 un ya célebre Memorial al Congreso de la Nación, cuyo autor fue Don José Murphy Meade, con la colaboración o participación como coautor de don Juan Prospero de Torres Chirino, Prior del Real Consulado en diversos períodos, entre ellos en 1820, según los datos aportados por D. Marcos Cuimerá y D. Jose Peraza de Ayala, documento que se tiene como auténtico antecedente, como texto precursor, base o fundamento, que hubo de servir de soporte para el establecimiento por Don Juan Bravo Murillo del Régimen de Puertos Francos, mediante el Decreto de 11 de Julio de 1852.

En esa Memoria, al margen de sostenerse y justificarse la defensa de la necesidad de que Canarias siguiera contando con su tradicional régimen especial de comercio exterior, se

abogaba también por un sistema de administración distinto del general, propio y peculiar, adaptado a sus singularidades. Destacan por su precisión las notas distintivas, derivadas de las condiciones inherentes a su alejada situación y limitación de recursos de las Islas, con minuciosa exactitud y con diagnóstico exacto de la problemática existente.

Este Memorial fue presentado e impreso con el siguiente título: *Breves reflexiones sobre los Nuevos Aranceles de Aduanas decretados por la legislatura nacional del año próximo pasado de 1820, en su aplicación a las Islas Canarias.*

Del mismo permítanme la cita de los siguientes apartados que destaco como especialmente significativos, en cuanto a la relevancia de la especialidad o peculiaridad canaria, tanto del régimen económico propio, como del sistema político-administrativo, que ahora me ocupa:

"Por aquí se vendrá en conocimiento, que al considerar a estas islas para todos los fines económicos y administrativos, como si realmente fuesen adyacentes de la península, según así están denominadas, es un error de mucha trascendencia, que hasta ahora no ha merecido consideración, pero que es muy digno de ella, pues que acaso muchos de sus males que sufre aquel país, del bien que se deja de hacer y de los inconvenientes que se observan en la ejecución de varias medidas gubernativas, deben su origen a esta equivocación de palabras. La voz de adyacente supone un paraje muy inmediato, a donde la mano del gobierno alcanza, casi con tanta facilidad como a las provincias continentales; pero sí se advierte que esta voz no representa la verdadera situación de las cosas, y que estas islas no tienen de adyacentes a la península sino el nombre impropiamente aplicado, se comprenderá la necesidad de variar el sistema que se ha seguido hasta ahora respecto de ellas, bajo un falso supuesto, o concepto equivocado, y de sustituirle por otro capaz de hacerlas felices, y mas útiles a la patria común, como de ello son muy susceptibles, si se acertara con el verdadero método de administración que conviene a su localidad y circunstancias."

Murphy se extiende en explicar sus consideraciones sobre esta cuestión y extrae estas dos consecuencias:

"Estas son las Islas Canarias y tal su situación, en todo y por todo muy distinta de la España europea y de la trasatlántica; y en caso de circunstancias tan diferentes, como lo atestiguará cualquiera que las haya visitado como observador, es constante que no pueden aplicárseles las mismas reglas, ni el mismo régimen administrativo que a aquellas sin que resulten efectos muy contrarios a los que la legislación nacional se propone."

Abundando en las razones de defensa de los derechos del régimen tradicional de comercio que las Islas han disfrutado y de su sistema de franquicias, el Memorial del Real Consulado dirigido al Congreso Nacional ampara su pretensión en las previsiones de establecimiento de excepciones al régimen general permitidas en el artículo 25 de la Ley de 6 de octubre y en el artículo 5 de la de 20 de noviembre, de 1820, para evitar la observancia rigurosa del nuevo sistema de aranceles y no sacrificar lo esencial y principal del régimen tradicional económico-fiscal canario a lo accesorio de la equiparación general y aplicación de la nueva legislación igualitaria en esa materia. Y junto a la subsistencia de ese régimen de excepción, plenamente acomodado a las circunstancias y necesidades del Archipiélago, reivindica un sistema de administración diferente, proclamando que las Islas no son territorios adyacentes: "Su situación en el globo y las circunstancias que entorpecen las comunicaciones, aumentando moralmente su distancia de la península, las constituyen una provincia intermedia de Europa y América, suficientemente separada de una y de otra para reclamar un sistema de administración diferente de los discurridos para dichas regiones".

El contenido de dicho Memorial fue útil y surtió efectos muy importantes:

Uno inmediato, pues mediante el Decreto del Congreso de 22 de enero de 1822, se dispuso la aplicación de medidas de excepción en materia económico-fiscal, apropiadas para el

mantenimiento del régimen peculiar de comercio, completando la designación para ello además de distintos puertos en las Islas de depósito y habilitados para comerciar con el extranjero, lo que de hecho supuso la subsistencia del reconocido régimen especial sobre exención de aranceles y de franquicias de Canarias. Esta medida aplacó entonces las fuertes protestas isleñas y permitió seguir con el tráfico y comercio exterior, que en ocasiones resultaba incluso más provechoso que el tráfico ordinario con la península.

Y, desde luego, el efecto más importante, treinta años más tarde, puesto que de hecho la filosofía, argumentaciones y peticiones contenidas en el referido Memorial, puede decirse que debieron inspirar la determinación finalmente adoptada por el Consejo de Ministros presidido por D. Juan Bravo Murillo, que sometió a la aprobación Real el Decreto de 11 de julio de 1852, concediendo a las Islas Canarias las Franquicias de Puertos Francos, que tan fecundos logros ha reportado en el desarrollo de esta Región.

El régimen singular de los Cabildos Insulares, recreados en 1912, contenido en su normativa constitutiva y la emanada a partir de entonces, forma parte del Ordenamiento Jurídico y está integrado entre las excepcionalidades del Derecho Administrativo Especial, como peculiaridad específica de nuestra Región. Este carácter se encuentra en la actualidad sensiblemente reforzado, con expreso reconocimiento de su condición de régimen peculiar y propio de este Archipiélago, pero no sólo en la regulación legal que se había producido, relativa a los Cabildos dentro de las normas referentes al Régimen de las Administraciones Locales, sino de modo más trascendente, en razon del tratamiento dado a las Islas y a los propios Cabildos, tanto por los Textos Constitucionales de 1931 y de 1978, como por el Estatuto de Autonomía de Canarias, al regular esta materia.

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, el régimen jurídico correspondiente a las Islas y a sus órganos de gobier-

no, los Cabildos Insulares, estaba inserto, aún con las peculiaridades de un sistema especial así reconocido, en la legislación propia del Régimen Local. Y así, naturalmente, continúa el tratamiento legal, pero ahora, desde la configuración otorgada en el Estatuto, con el plus del engarce e inclusión en la nueva categoría correspondiente a las instituciones de la Comunidad Autónoma Canaria, dentro de las previsiones estatutarias, lo que obliga a delimitar bien esta cuestión y sobre lo que por ello habré de ocuparme luego.

Desde la creación de los nuevos Cabildos, mediante su Ley constitutiva de 11 de julio de 1912, al margen de las peculiaridades contenidas en esta Ley y en su Reglamento aprobado por Decreto de 12 de octubre del mismo año, por remisión de la propia norma instauradora, le eran de aplicación los preceptos de la Ley Provincial, de 29 de agosto de 1882 relativos a las Diputaciones Provinciales, en cuanto sea propio y peculiar de cada una de las islas. El mismo sistema se mantuvo en el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925.

En el anteproyecto de Constitución de la Segunda República, que elaboró la Comisión Jurídica Asesora, presidida por D. Angel Ossorio Gallardo, pero que no fue asumido por el Gobierno Provisional, aunque sirviera de material de trabajo a la Comisión Parlamentaria, se obvió el tratamiento de las Islas, limitándose el artículo 2 a establecer que los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen, contemplando el artículo 3 de dicho anteproyecto, que cada una de las provincias limítrofes entre sí, que se definan como Región por sus características geográficas e históricas, podrán constituir una entidad autónoma para fines administrativos o políticos.

La Comisión parlamentaria de Constitución, en el artículo 10 del proyecto que elaboró, ofreció la siguiente solución: "En las provincias insulares, cada isla, como mancomunidad de ayuntamientos que la componen, podrá formar una categoría orgánica especial, provista de su cuerpo gestor propio, constituido con arreglo a la Ley. Las islas, mancomunándose

con las vecinas, integrarán las provincias, conservando sus actuales demarcaciones."

Pero la fórmula final asumida, tras la aceptación del compromiso de concordia, que para la regulación del régimen de la autonomía posible ofreció el Presidente del Gobierno Provisional, don Niceto Alcalá-Zamora y que permitió la aprobación en bloque de los artículos discutidos, en lo que ahora nos concierne, quedó con el siguiente contenido: "Artículo 10.– Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir al órgano gestor de sus fines político-administrativos.

En su término jurisdiccional entrarán los propios municipios que actualmente las forman salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes.

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 asigna al de las provincias.

En las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico".

El artículo 11, contenía la excepcionalidad otorgada en favor de los territorios insulares, respecto a la condición fijada para el acceso a la condición de región autónoma, al disponer que: "La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí". En cambio, esa condición de limítrofe era exigida además, para aquellas provincias que contaran con características históricas, culturales y económicas comunes, que acordaran organizarse en región autónoma, para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado Español.

En el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, que aprobó el Decreto de 24 de junio de 1955, el artículo 210, inserto en el Capítulo correspondiente a la regula-

ción del territorio y de la división provincial, mantuvo el régimen especial de los Cabildos Insulares, al disponer que: "El territorio nacional que constituye el Archipiélago Canario conservará las actuales características en cuanto a la división provincial; al régimen, dentro de cada provincia, de Mancomunidad interinsular; a las modalidades de la inspección del Poder central en cada una de sus islas, y al sistema de Cabildos Insulares como órganos de administración propia, aplicándose esta Ley en todo lo que no se oponga a las mencionadas características." El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, que había sido aprobado con anterioridad, mediante Decreto de 17 de mayo de 1952, al regular en su Título II la demarcación territorial de las Entidades provinciales, lo hizo con separación en dos secciones. La primera, regulaba el régimen común de las provincias. Y la segunda, era específica, dedicada a la regulación de las provincias forales e insulares. El artículo 78 figura con una redacción idéntica a la que antes vimos tenía el artículo 210 del Texto Articulado y Refundido de la Ley de Bases de Régimen Local.

Permítanme en este punto una breve digresión, aunque conexa con la materia de que trato:

Para Baleares, el artículo 79 del mismo Reglamento de Población y Demarcación Territorial, disponía lo siguiente "Análogas previsiones regirán para el Archipiélago Balear sí el Gobierno acordara constituirlo en régimen de Cabildos Insulares". Repárese la importante diferencia de matiz existente entre esta previsión y la que con equivalente similitud y finalidad, pero con distinto talante y sobre todo de forma más respetuosa respecto del ejercicio del derecho de autonomía, se contenía en el artículo 10, último párrafo, de la Constitución de la II República, sobre esta cuestión, al establecerse que: "Las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico". En este caso, aunque el régimen por el que voluntariamente se podía optar habría de ser idéntico al de los Cabildos Insulares, reconocido por la propia Constitución para el

territorio de las Islas Canarias, la iniciativa para su establecimiento se reconocía directamente a las Islas Baleares, lógicamente a través del procedimiento articulable en desarrollo de la expresada norma constitucional. En cambio, en la normativa de desarrollo de las Bases del Régimen Local, antes comentada, la iniciativa para el acceso a ese régimen especial, no dependía más que de la voluntad del Gobierno, puesto que sólo se sujetaba a la disponibilidad de ánimo propicio de lo que sin ambages se llamaba, en los mismos textos legales, Poder Central, o sea, se subordinaba al condicionante de si "el Gobierno acordara constituirlo".

Y poco más o menos eso fue lo que sucedió 26 años más tarde, al aprobarse por el Gobierno el Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio, de creación de los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera y del Consejo General Interinsular de las Islas Baleares, éste último como órgano de gobierno preautonómico. En descargo de una lectura más simple que conectara esta medida con la previsión del comentado artículo 79 del Reglamento de Demarcación Territorial, valgan verdades, el Preámbulo o Exposición de Motivos justificativo del citado R.D.L. 18/78, ampara la determinación tomada por el Gobierno en la siguiente declaración con que se inicia ese Preámbulo: "La totalidad de las fuerzas parlamentarias baleares han manifestado, recogiendo el sentir popular, el deseo de contar con instituciones propias para todo el archipiélago y en cada una de sus islas. Con el presente Real Decreto-Ley se pretende dar satisfacción a estas aspiraciones, aun con el carácter provisional que exige el hacerlo antes de que se promulgue la Constitución". Y, por descontado, esa disposición de ánimo voluntarista, del Gobierno, que acordó constituir en el Archipiélago Balear el régimen especial de los Consejos Insulares, con equivalencia respecto del régimen de los Cabildos Insulares, aunque no con plena identidad, tuvo respaldo parlamentario, previo a la aprobación del Real Decreto-Ley y subsiguiente, al ser ratificada dicha disposición por el Congreso de los Diputados.

Después de este paréntesis sobre la condición de Baleares como islas adyacentes, según la expresa conceptuación distintiva respecto de Canarias, que otorgó el artículo 1º del Código Civil de 1889, precepto que integrado en el Título Preliminar, perduró en su vigencia hasta la modificación de dicho Título en 1974, en que se suprimió meramente tal referencia, volvamos a nuestro tema de la especialidad del régimen de Cabildos Insulares, reseñando por último, dentro de este apartado que también el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, dentro de su Título V que contenía las Normas en la materia de los regímenes especiales, la Sección tercera se destina específicamente al Régimen Especial de las Islas Canarias, disponiéndose en el artículo 423 que en cada una de las siete islas del Archipiélago subsistirán los actuales Cabildos Insulares, y sus Corporaciones tendrán las funciones, derechos y obligaciones de las Diputaciones Provinciales. Reconocimiento explícito sobre la consagración de las peculiaridades derivadas particularmente del sistema de Cabildos, puede asimismo encontrarse en la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 18 de octubre de 1956, que exceptúa a los Cabildos Insulares de Canarias de determinadas obligaciones de cooperación a servicios municipales y a la nivelación de presupuestos, a causa de la existencia y disfrute del Régimen Especial de Cartas intermunicipales, como singularidad del Archipiélago Canario. Visto en los textos legales examinados hasta ahora el inalterable tratamiento y consideración dado al régimen canario de los Cabildos Insulares como especialidad del Derecho Administrativo Local, veamos seguidamente cómo se había previsto la reafirmación de este régimen propio y peculiar de Canarias, en la inmediata anterior regulación legal a la actualmente vigente.

La Ley de 19 de noviembre de 1975, que aprobó las Bases del Estatuto de Régimen Local, dispuso en la Base 19, apartado 2, al efecto, lo siguiente: "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".

La incorporación a esta Ley de Bases de la indicada previsión, precisamente en la época en que surgió, publicado el Cuerpo Legal en el Boletín Oficial del Estado al día siguiente del fallecimiento del General Franco, cuando ya se reclamaban y avizoraban cambios profundos en la estructuración del régimen territorial, no debe tener una lectura de arrinconamiento del problema y de mero aplazamiento de la solución requerida para Canarias, sí bien, de hecho produjo esa consecuencia, al superponerse poco más tarde el resultado de los trabajos emprendidos con las reivindicaciones de mucho mayor calado e iniciativas generalmente planteadas, que lógicamente casaban mejor con las nuevas perspectivas y con las circunstancias que finalmente condujeron al logro de las fórmulas arbitradas por la Constitución de 1978.

No obstante, comentaré brevemente cómo se acogió y trató la oportunidad surgida por la señalada disposición, la transcrita Base XIX del Estatuto de Régimen Local.

El alcance de la amplia autorización legislativa otorgada y la importancia dada a que los Cabildos tuvieran en todo momento la iniciativa del proceso, al corresponderles por mandato expreso de la norma la elaboración de la propuesta de dicho régimen administrativo especial, determinó una acción conjunta de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, que inmediatamente encargaron la elaboración de un estudio minucioso y la preparación de un borrador de desarrollo de la referida Base 19.

Dicho encargo estuvo dirigido directamente al logro del objetivo pretendido, para conformar además la innovadora organización regional vislumbrada y permitida, atemperándola con la finalidad de que tuviese plena sintonía y concordan-

cia con las apetencias y perspectivas de mejoría del propio régimen insular de los Cabildos, en cuanto a que dicha Base todo lo supeditaba a la adecuación del sistema de este régimen especial al respeto en lo esencial de la peculiaridad de la organización político-administrativa de carácter insular. De modo que con el afán de aprovechar tal coyuntura y darle término en el tiempo de un año fijado, la Comisión Técnica Asesora nombrada acometió el encargo, bajo la dirección de D. Alejandro Nieto García, quien con anterioridad, en la etapa que estuvo como Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de La Laguna, había coordinado la labor ingente desarrollada por un equipo de expertos administrativistas, que dió como fruto la publicación de los siete volúmenes de los "Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario".

Desde diciembre de 1975 hasta junio de 1976, duraron las reuniones de trabajo de esta Comisión Técnica, integrada por D. Luis Bourgón Tinao, D. Juan Rodríguez Drincourt, en una primera etapa, luego sustituido por D. Paulino Montesdeoca Sánchez, D. Leopoldo de la Rosa Olivera y D. Alonso Fernández del Castillo. Y concluyó su labor entregando el trabajo encargado con el título: *Estudio Preliminar sobre el Régimen Administrativo Especial de las Islas Canarias.*

Se resalta en el mismo que en los Cabildos Insulares "se centra hasta ahora la especialidad más profunda del régimen administrativo de Canarias y hay que reconocer que el juicio general que merecen es muy positivo". Y sostiene que ante la reforma introducida en la nueva Ley de Bases de Régimen Local, el régimen especial canario, en lo concerniente al nivel insular, no debe seguir el modelo de las Diputaciones Provinciales, en razón a que a diferencia de la provincia, entendida legalmente como agrupación de municipios, en el caso de los Cabildos la correspondencia es otra distinta, referida a "entes naturales" (las islas) que no son agrupaciones de municipios propiamente dichas.

Pero lo esencial de dicho Estudio lo constituye, en término de sus autores, lo que consideran "como peculiaridad más

importante y clave de bóveda de todo el régimen para el Archipiélago Canario que se proyecta", que es un organismo de carácter regional que exprese la voluntad y realice los intereses comunes del archipiélago. Ese organismo, escuetamente intitulado como La Corporación Canaria, fue concebido como "Agrupación integradora de Cabildos", como Ente público de naturaleza o carácter local, para formar parte de la Administración local e incardinar su actuación en la representación de la comunidad regional, y la promoción y defensa de los intereses regionales, partiendo del presupuesto de que la división territorial regional estaba posibilitada por la Base 1, apartado 6 de la Ley, que permitía la creación de entes regionales o comarcales de carácter asociativo, para la realización de fines atribuidos a las Entidades Locales o que le sean encomendados por la Administración Pública.

Prácticamente coincidente en el tiempo, la culminación del expresado Estudio, con los inicios del primer Gobierno de D. Adolfo Suárez, al propiciar éste casi de inmediato la ampliación de nuevos horizontes y sobre todo el logro del objetivo que se marcó de devolución de la soberanía al pueblo español, implantación de libertades, regulación de los derechos de asociación y de reunión, legalización de partidos políticos, celebración de elecciones y elaboración de la Constitución por las Cámaras del nuevo Parlamento, naturalmente, todo ello era prioritario y supeditaba la acción de desarrollo del Régimen Local Canario, que hubo de esperar a la configuración definitiva de la organización territorial del Estado, lo que produjo el resultado por todos conocido que hoy tenemos.

La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, no obstante fue objeto de un desarrollo parcial a través del Decreto de 8 de octubre de 1977, que aprobó un texto articulado sobre materias tales como organización municipal, función pública local y contratación, pero limitado en cuanto a la organización provincial a la viabilización de Asociaciones bajo la forma de Mancomunidades Provinciales, dotadas de personalidad jurídica, con fines de actuación delimitados a los campos del pla-

neamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, lo que evidentemente no ofrecía adecuada satisfacción, ni colmaba legítimas aspiraciones.

Dicha Ley de Bases, promulgada en fecha por demás crítica, al entrar en abierta contradicción con la nueva configuración del Estado que se estaba articulando, fue derogada expresamente por Ley de 7 de octubre de 1978.

EXPECTATIVAS DE DESARROLLO DE LA ESPECIALIDAD DE CABILDOS. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

La Constitución aprobada en diciembre de dicho año, al disponer en su artículo 141 la fórmula por todos conocida de que: "En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos", optó por la subsistencia de la singularidad del régimen especial que ya estaba consolidado en Canarias, de los Cabildos Insulares, suponiendo dicha cláusula un mandato de inexcusable y obligatoria observancia, en cuanto a la necesidad de conformación de un sistema de administración peculiar y distinto del régimen general, para los territorios insulares, en forma de Cabildos, lo que constituye una auténtica garantía de pervivencia de este sistema especial.

La solución constitucional vigente puede, en esencia, considerarse como una reproducción de la anterior fórmula arbitrada, que con un contenido ciertamente equivalente al que actualmente rige, estaba ya estructurada en la Norma de igual rango de 1931, en la que el artículo 10, como hemos visto antes, dispuso para las Islas Canarias, con la misma característica de obligatoriedad, que cada Isla, en su condición de entidad territorial natural, además, constituía una categoría orgánica, a la que había de proveerse de un Cabildo Insular como cuerpo gestor específico de los intereses peculiares de la Isla.

De modo que, así concebido, el tratamiento dado a los Cabildos, en el Texto Constitucional, con ese carácter de "administración propia" que cada Isla "ha de tener", se obtienen las primarias o elementales consecuencias de una declaración de tal naturaleza, que son:

Primero, que las Islas, como tales, es decir, en tanto que Entidades territoriales naturales por esencia, han de contar necesariamente con un régimen de administración propio, o sea, singular, distinto, peculiar; y ello al márgen de que "además", en el ámbito local hayan de existir y operar las otras dos entidades de la misma condición, es decir, los municipios de un lado y la provincia de otro. Particularidad sobre la que he de volver para exponer mi punto de vista sobre la catalogación o naturaleza jurídica de los órganos de gobierno de estos territorios insulares.

Y, en segundo término, la otra consecuencia que se obtiene de modo inmediato, por resultar así exigido por el propio texto de la Norma, es la de que esa "administración propia" de cada Isla, de obligada existencia, se ha de configurar justamente para atender al cumplimiento de los fines y objetivos que respondan a exigencias o demandas de modo directo conectadas con los llamados "intereses peculiares" de ámbito insular que justifican su misma razón de ser, como órganos de carácter administrativo, que han de adoptar precisamente la forma y denominación de Cabildos Insulares para desarrollar su misión circunscrita a la representación, defensa, gestión y gobierno de los intereses "propios" de la Isla a la que extiende su acción.

Enmarcada la previsión constitucional de existencia necesaria de la "administración propia insular en forma de Cabildos", en nuestro Archipiélago, de la misma resultan las principales notas distintivas y las peculiaridades de este tipo o modalidad de organismo, esencialmente gestor, cuya primordial razón de ser se conecta incuestionablemente con la atención de las necesidades colectivas que trasciendan de lo municipal y no tengan entidad regional, o sea, en suma, con

la prestación de los servicios públicos que hayan de desarrollarse en el ámbito territorial insular, así como la promoción y el fomento del conjunto de iniciativas y de actividades productivas, de intermediación, culturales, deportivas o recreativas de igual nivel, lo que conlleva, en definitiva, tener que afrontar la administración del patrimonio, de los medios, recursos, inversiones y de la hacienda, en lo que sea de estricto alcance insular. Todo lo cual puede ser englobado dentro de la denominación simplificadora de los "intereses peculiares de cada Isla", cuya encomienda de defensa y de gestión tienen atribuida de forma lógica, pero además inevitable por la misma circunstancia de obedecer a exigencias de la realidad impuesta inexorablemente por la propia Geografía. Por tanto, los Cabildos Insulares, en cuanto órganos de gobierno y de administración de las entidades territoriales naturales a las que sirven, han de atemperar su actuación sin desbordar su ámbito al ejercicio de las funciones legalmente encomendadas y que tengan que ver con los intereses específicos de la Isla, constituyendo instituciones idóneas para ello, que cuentan con arraigo suficiente y tradición gestora adecuada.

La ubicación constitucional de la especialidad de la administración insular en forma de Cabildos, obviamente tiene acomodo en el Capítulo correspondiente dedicado a la regulación de la Administración Local, por lo que este encuadramiento directo dentro de ese régimen administrativo comporta una catalogación indiscutible, que remarca la auténtica condición prevalente y principal que ostentan la Isla, de un lado, como Entidad local natural y su órgano de gobierno, de otro, como Administración del mismo carácter local, como consecuencia de la respuesta inmediata que nos facilita la Norma Suprema, mediante la única conceptuación que otorga al efecto a ambas realidades, con todo lo que comporta y significa, incluyendo la garantía de su propia autonomía de funcionamiento, dentro de los límites de la legalidad. De ello se ha de extraer la consecuencia de que la otra conceptuación posterior que legalmente se ha otorgado a los

Cabildos Insulares, como Instituciones de la Comunidad Autónoma, al conformarse el régimen autonómico y contemplarse tal enfoque tanto en el Estatuto de Autonomía como en las leyes territoriales de desarrollo sobre la materia, se encuentra situada en otro plano subordinado al constitucional y por tanto secundándole como condición o característica complementaria, accesoria, añadida, superpuesta o adicional, que sigue a la principal, siendo esta, desde luego, la preponderante, circunstancia que como luego veremos, se resalta ahora, en el nuevo texto reformado del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El 22 de diciembre de 1980 fue aprobado el Proyecto de Estatuto de la Autonomía de Canarias, por la Asamblea de Consejeros de las Mancomunidades Provinciales de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife y de Diputados y Senadores Canarios, en sesión celebrada en Las Palmas de Gran Canaria, proyecto que se elevó a las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución, para su tramitación como Ley.

El tratamiento dado a los Cabildos en este Proyecto, se respetó básicamente en la normativa legal emanada a partir del mismo. Como Instituciones de gobierno territorial de la Comunidad Autónoma, se los incluye y la redacción dada en ese Proyecto, contenida en los artículos 6 y 21, referido este último a la regulación del gobierno de los territorios insulares, que prácticamente se corresponde a la que se dio finalmente a los artículos 7 y 22 del Estatuto aprobado año y medio más tarde.

En el texto definitivo se plasmaron como mejora incorporada, superando las previsiones iniciales no contempladas en el Proyecto, los nuevos aspectos que conectan a los Cabildos con la categoría otorgada, como añadido, de instituciones de la Comunidad Autónoma, consistentes, de un lado, en el ejercicio de la iniciativa legislativa, que sólo se reservaba al Gobierno y a los diputados regionales, y en segundo término, la asunción de la representación ordinaria en cada isla de la

Administración Autonómica y la ejecución, en su nombre, de cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, que tampoco se preveía en el Proyecto.

Pero como todavía las expectativas de los Cabildos estaban puestas más en el logro de la materialización del ejercicio de las competencias en el ámbito del territorio insular, mediante el uso de las técnicas de traslación, bien como trasferencia o delegación o como asunción-atribución directa, a través de la legislación específica que complementara las previsiones del Estatuto mismo, primó otra preocupación en el aludido Proyecto, consistente en la coparticipación de los representantes de los Cabildos y los del Gobierno Canario, "como representantes del Archipiélago Canario" y además bajo condición de igualdad y de paridad, en la Comisión Mixta de transferencias que habría de negociar con los representantes del Estado el traslado de las competencias, funciones y atribuciones que conforme al Estatuto correspondería transferir al "Archipiélago Canario", fórmula que se adoptó en la Disposición Transitoria Cuarta del referido Proyecto de Estatuto aprobado por la referida Asamblea de Consejeros de ambas Mancomunidades Provinciales y de Parlamentarios. No obstante, esa propuesta que por su contenido podría entenderse que ostentaba un carácter en alguna medida de prevención y de recelo, no fue seguida al conformarse la regulación de dicha Comisión Mixta en la misma Disposición Transitoria del Estatuto finalmente sancionado.

En cambio sí se mantuvo otra previsión incorporada al Proyecto, de marcado interés para los Cabildos Insulares, referida a la regulación expresa en el Capítulo correspondiente al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, tanto de lo relativo al Patrimonio Insular, como el aspecto más significativo y trascendente de los Recursos o Ingresos atribuidos directa y separadamente de los propios Cabildos, que el Proyecto enmarcó con especial y amplio cuidado, lo que fue respetado en lo sustancial en Estatuto, destacando el manteni-

miento contemplado en favor de los mismos, concretamente "de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias", prescripción legal de neta superioridad jerárquica respecto del resto del conjunto normativo con rango de Ley, que se ha mantenido exactamente igual, sin la más mínima alteración de su texto, en la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, lo que al permitir una lectura maximalista respecto a si abarca esa asignación la "totalidad" de tales recursos derivados del REF, sigue suscitando la cuestión nada baladí y fundamental por el montante económico que comporta, del alcance concreto de la extensión de esta garantía estatutaria otorgada directamente en favor de los Cabildos Insulares, a pesar de la subsistencia de la cotitularidad entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones Locales Canarias, en la proporción del 50,35 por ciento y 49,65 por ciento restante, respectivamente, del más importante recurso económico de esa naturaleza, que es el IGIC, modalidad impositiva inserta en el Régimen Económico y Fiscal Canario, creado por la Ley 20/1991, de 7 de junio, en sustitución del Arbitrio Insular sobre el Lujo y el IGTE. En cambio el otro nuevo recurso establecido por la misma Ley, el Arbitrio sobre la Producción y la Importación, no presenta ese problema porque existe correspondencia entre la previsión estatutaria y la legislación creadora del impuesto, al quedar vinculado en su titularidad a las Corporaciones Locales Canarias.

La catalogación constitucional de los Cabildos Insulares, exclusivamente considerados desde la vertiente de la Administración Local, única posible en razón de que entonces la vertebración del proceso autonómico meramente quedaba esbozado y posibilitado a partir del reconocimiento del derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, evidentemente no ofrece ninguna duda ni controversia por la sencilla y diáfana razón de que en ese momento escuetamente se marcaron la reglas de juego a utilizar por las entidades a las que se otorgó derecho para acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades

Autónomas. Por tanto, naturalmente, la Constitución no se adentró más allá de la fijación de las pautas a seguir y el camino a andar, determinando las formalidades a cumplir y el contenido que habrían de tener los Estatutos de Autonomía.

Como sabemos, se ha propiciado la ulterior conformación del llamado Estado de las autonomías resultante, a través de la utilización del diseño arbitrado en el Título VIII de la Constitución, y ello a pesar de los aspectos que se han destacado ambiguos, en cuanto ambivalentes y hasta premeditadamente confusos, respecto a los modelos inicialmente elegibles por los optantes, lo cual ha sido suficientemente ponderado y discutido por la doctrina particularmente lo concerniente a la misma elasticidad interpretativa del alcance de aquellos preceptos constitucionales que finalmente han permitido reconducir todo el proceso hacia un desarrollo normalizado y hasta equivalente en torno a un mismo tipo organizativo regional o autonómico, ello al márgen de las previsiones existentes de partida y de la mayor o menor amplitud competencial asignable de entrada, una vez aprobada la Constitución, a cada una de las Comunidades Autónomas que se llegaran a constituir, según la prognosis que pudo verificarse al comienzo del proceso, en el desarrollo predecible del mismo, lo que ciertamente se hizo en cuanto a Canarias con especial sensibilidad y amplitud, por razones de todos conocidas.

A los territorios insulares que integran la Región, la Constitución reconoció, sin más aditivos ni condicionantes, la facultad de ejercicio del derecho a la autonomía, para constituirse en Comunidad Autónoma. Así resulta claramente de lo establecido en el artículo 143 de dicha Norma Suprema, de modo que las otras dos coberturas o habilitaciones distintas otorgadas por el mismo precepto en favor de las provincias limítrofes con especiales características históricas, culturales y económicas comunes, de un lado, y a su vez, en favor de aquellas provincias que individualizadamente contasen con entidad regional histórica, constituyen condicionantes no exigidos por la Constitución para dichos territorios insulares,

para las Islas, en definitiva, que por tal motivo son el soporte directo sobre el que se sostiene nuestra Comunidad Autónoma, diferenciada en este sentido, de las restantes Comunidades del territorio continental, pluriprovinciales o uniprovinciales que accedieron a la autonomía, en base al cumplimiento de las aludidas condiciones establecidas. Y ello ha sido así, hasta el punto de que ni siquiera ha sido necesario que previamente en el texto constitucional quedara arbitrado un remedio equivalente al que la Constitución de la II República brindó con carácter excepcional para el acceso al autogobierno del conjunto de Islas que forman el Archipiélago, que –como antes tuvimos ocasión de ver– al efecto había dispuesto en su artículo 11 que: "La condición de limítrofe no es exigible a los territorios insulares entre sí". La falta de tales requisitos especiales comunes inherentes a las provincias limítrofes o propios de una única provincia con entidad regional histórica, como necesarios para acceder a la autonomía, no rigen para los territorios insulares que, sin sujeción a esos condicionantes, disponen de la expresada habilitación constitucional otorgada en su favor para acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma, lo que es un dato muy revelador.

La especialidad administrativa de los Cabildos Insulares está corroborada en la vigente legislación de régimen local. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de dicho Régimen, los engloba junto a los órganos forales del País Vasco, Comunidades Autónomas uniprovinciales, incluida la foral de Navarra, en cuanto asumen las competencias, medios y recursos que corresponden a las Diputaciones Provinciales y los Consejos Insulares de Baleares. A ellos se dedica el Capítulo III sobre Regímenes Especiales, dentro del Título III correspondiente a la Provincia. El artículo 41 no obstante, que es el que se ocupa de su régimen, determinando que son los Cabildos órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla, vincula su organización y funcionamiento a las mismas normas contenidas en la propia Ley

dispuestas para las Diputaciones Provinciales de régimen común sobre esta materia.

Esta vinculación constituye una auténtica barrera limitadora de una legislación de desarrollo en este campo, cuya competencia tiene atribuida la Comunidad Autónoma Canaria, de modo que en cuanto a la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, mientras se mantenga el actual tratamiento expuesto contenido en la Ley de Bases de Régimen Local, el margen de cobertura o de maniobra es ciertamente reducido, al no contarse con previsiones en la propia Ley, como las existentes en sus disposiciones adicionales que puedan dar acogida a una libre organización y regulación del funcionamiento de los órganos de administración de los territorios insulares, barrera que colisiona con la actual previsión incorporada al Texto reformado del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su artículo 23.3, que traslada al Parlamento de Canarias la regulación mediante Ley a aprobar por mayoría absoluta del expresado régimen de organización y funcionamiento de los Cabildos Insulares, razón por la que la modificación del mencionado artículo 41.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, a fin de que quede en consonancia con la voluntad exteriorizada por el legislador estatuyente de dar esa facultad de ordenación libre, aunque atemperada al marco fijado por la Constitución, en favor del Parlamento de Canarias, resulta plenamente justificada.

La reforma introducida en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuanto al régimen de los Cabildos Insulares y de las Islas, como Entidades territoriales naturales, cuya representación y administración tienen atribuidos y encarnan, reafirma y clarifica lo sustancial y más trascendente del régimen jurídico especial, de naturaleza local que tienen. Esta vertiente, prevalente a mi juicio, está bien concebida y plasmada en los apartados 1 al 4 del artículo 23 del Estatuto, dedicados a la regulación de los aspectos concernientes a tal condición que ostentan las Islas, en primer término, los territorios insulares, Entidades locales básicas, así como los propios

Cabildos Insulares, como Órganos de la Administración Local, en lo que es su esencial naturaleza o condición.

Dicho precepto estatutario se encuentra evidentemente dentro de la Sección relativa al Gobierno y Administración de las Islas. A estas se reconoce el goce de autonomía plena para el ejercicio de los "propios", los que afecten específicamente a cada Isla. Este parámetro del derecho de autonomía otorgado con la expresada condición de plenitud, se debe considerar distinto y de mayor grado y extensión a la otra autonomía, también reconocida por separado, en otro plano, en el mismo precepto estatutario y otorgada asimismo a las Islas, para el ejercicio de las competencias que se le atribuyan, autonomía que ha de estar enmarcada por la Constitución y por la específica legislación que le sea de aplicación directa. Aquélla pudiera considerarse más cercana a lo que es más propio del desarrollo de decisiones políticas afrontadas por "los órganos de gobierno" incluso de estos territorios más reducidos, como son los insulares, cuando versen sobre intereses propios de una Isla que precisen su defensa, cuya hondura y calado ha de ser notoriamente superior a la otra autonomía de gestión o administrativa.

En el campo de la Administración local, aún con la garantía elevada al más alto rango legal, como está asegurada por la propia Constitución, con el alcance en amplitud y contenido modulado por el Tribunal Constitucional, es significativa cómo quedó configurada la autonomía local en la Ley de Bases reguladora de dicho régimen, cuyo artículo 2, la rodea hasta cierto punto de prevenciones limitadoras según resulta de los términos empleados por esta norma, en cuanto tiene establecido:

"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 las Islas "su derecho a intervenir" en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses...".

Derecho de intervención en sí mismo reconducible al campo de lo acotado, pero con mayor significación se advierte cuando para ello inmediatamente el propio precepto indica el camino elegido para dar satisfacción a ese derecho de intervención, consistente en "la atribución de las competencias que proceda" en función o "atención de las características de la actividad pública de que se trate" y a las condiciones de desenvolvimiento, en suma "a la capacidad de gestión de la Entidad local".

Esta materia de la autonomía local y ahora del marco conferido a las Islas en el doble aspecto señalado, merecería un análisis más detallado, que el margen de disponibilidad actual no me permite desarrollar con mayor amplitud.

El aspecto de mayor trascendencia práctica que podemos encontrar en la reforma del Estatuto, en cuanto a la regulación del régimen aplicable a las Islas y consecuentemente a los Cabildos Insulares, a mi modo de ver, está configurado por la asignación competencial que el apartado 4 de este artículo 23 les verifica en su favor, desde la contemplación efectuada de su vertiente o naturaleza local. En tal sentido es clarificador que queden englobadas con la categoría de competencias suyas, con el alcance preciso que la pertenencia comporta como cosa propia, el conjunto de competencias que en ese apartado se enumeran, desde las reconocidas como propias, tanto por la legislación estatal como autonómica existente y que se dicte, como el ejercicio de las funciones que se transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, así como las correspondientes a la colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno Canario, todo ello en los términos que establezcan las leyes del Parlamento de Canarias.

La articulación del régimen de organización y de funcionamiento de los Cabildos Insulares, el Estatuto lo ha reservado a que se establezca mediante Ley del Parlamento de Canarias aprobada por mayoría absoluta, con lo que puede quedar reforzada la singularidad o especialidad jurídica que

hemos venido analizando, lo cual debiera procurarse tratando de viabilizar esta pretensión que parece haber quedado exteriorizada como voluntad del propio legislador que aprobó la reforma del Estatuto, a fin de que dentro de la asignación y distribución competencial ya operada en favor de la Comunidad Autónoma Canaria, a la que le corresponde el desarrollo legislativo en materia de Régimen Local, se pueda materializar la aludida previsión estatutaria, libre de aquellas trabas impeditivas o limitadoras que antes vimos que existen en la legislación básica al respecto y que conviene que sean despejadas para adecuar dicha regulación a lo que se entienda como apropiado a dicho régimen peculiar.

Para la consecución de unos fines que estén en consonancia con la reafirmación del papel que podría ser otorgado a los Cabildos Insulares, reforzando la especialidad de su régimen jurídico, para lo que está llamado por el Estatuto el legislador canario, debiera entenderse como objetivo indeclinable para conseguir ese logro y en definitiva para articular una buena y ordenada administración pública en Canarias, acomodarlo en la mayor medida posible a las exigencias de la realidad física y a los condicionantes de la insularidad, máxime tratándose de la problemática que tiene que ver con la gestión administrativa, asumiéndose esa solución en todo aquéllo que pudiera ser atendido y resuelto a ese nivel, para armonizar mejor y hacer más efectiva dicha gestión, en todo lo que no trascienda de dicho ámbito insular.

Ese podría ser el fin que persiga la norma que ha de aprobar el Parlamento de Canarias, sobre la regulación pendiente de los órganos de gobierno y administración de los territorios insulares, para delimitar su organización, funcionamiento y régimen competencia 1.

Al hilo de ello permítanme concluir con una cita a D. Juan Bravo Murillo, político al que tanto sigue debiendo Canarias, artífice del Régimen de Puertos Francos, al que vuelvo en mis recuerdos, quien en la ya lejana fecha del 30 de enero de 1858, cuando ya había abandonado hacía años las

tareas de gobierno, presidiendo el Congreso, pronunció en un discurso institucional sobre Política y Administración, por cierto, estas palabras, que pueden servirnos de colofón y motivo de reflexión: "Aquí... se han sacrificado muchas veces los fines a los medios, y yo creo que se deben sacrificar, en caso de que deba haber sacrificio, los medios a los fines. Hemos hablado mucho y se hablará, de asuntos políticos, de derechos políticos, de instituciones o de puntos relativos a ellas. Y todo esto son medios. El fin es otro... Yo creo que el fin de la Sociedad y, por consiguiente el de las Constituciones, el de todas las instituciones políticas, es procurar la tranquilidad, la libertad individual, la seguridad de las personas y de los bienes, el bienestar de los ciudadanos, la paz, el sosiego, el órden público; y las Constituciones y todo género de instituciones, todas las leyes orgánicas y secundarias, todas ellas no son más que medios a utilizar para llegar a ese fin".

En definitiva, no se trata de que los fines justifiquen los medios, sino que siendo aquéllos la esencia que mueve y da sentido a la acción, en lo concerniente al ámbito administrativo, que sólo tiene sentido en cuanto ha de procurar la satisfacción del interés general, la buena gestión y la correcta prestación de los servicios públicos, en beneficio del ciudadano, al logro de ese fin han de quedar supeditados esos medios, en la consideración de Bravo Murillo.

Por eso, estoy seguro de que la acción parlamentaria que ha de dar cumplimiento y desarrollo a la previsión estatutaria, sobre los Cabildos, se acometerá correctamente atendiendo a la consecución del fin primario demandado.