

Revista del Foro Canario

84



Las Palmas de Gran Canaria, 1992

Portada: Foto cortesía de El Museo Canario.

Imprime: Imprenta Pérez Galdós
Prof. Lozano, 25 - Urb. Cebadal
Las Palmas de Gran Canaria

Depósito Legal G.C. 258/80
I.S.S.N. 0211-0903

*Revista del
Foro Canario*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Salvador Trujillo Perdomo
Decano del Colegio

Segundo Franco Vega
Diputado Primero

Jaime Santana Castellano
Diputado Segundo

Serafín García Zumbado
Diputado Tercero

Tomás de Páiz Mora
Diputado Cuarto

Juan Antonio Pérez de Paz
Diputado Quinto

Domingo del Toro Augusto
Diputado Sexto

Jaime Rubio López
Diputado Séptimo

Micaela Domínguez Hernández
Diputado Octavo

José María Palomino Martín
Bibliotecario-Contador

José Díaz Henríquez
Tesorero

Rafael Vera Cominges
Secretario

COMISIÓN DELEGADA DE LA REVISTA DEL FORO CANARIO

Óscar Bosch Benítez
Micaela Domínguez Hernández
Serafín García Zumbado
M.^a Teresa García Cuyás

COORDINACIÓN

Juan Antonio Martínez de la Fe

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Colegio de Abogados - Plaza de San Agustín, 6
35001 Las Palmas de Gran Canaria

REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE CANARIAS

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

DOCTOR EN DERECHO
PROFESOR TITULAR INTERINO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LOS ENTES TERRITORIALES ARTICULADORES DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS
 - 2.1) Municipios e islas como entes articuladores del sistema
 - a) Los municipios
 - b) Las islas
 - 2.2) La poca o nula operatividad de la provincia
- III. LA RELEVANCIA DE LOS CABILDOS INSULARES EN EL
ENTRAMADO INSTITUCIONAL-AUTONÓMICO CANARIO
 - 3.1) La necesaria superación de reduccionismos o la compatibi-
lidad de los Cabildos con el proyecto autonómico
 - 3.2) Cabildos versus Mancomunidades Provinciales Interinsulares
 - 3.3) Organización administrativa capitular y Administración peri-
férica de la Comunidad Autónoma

3.4) Breve síntesis del panorama competencial

- a) Competencias de los Cabildos como Corporaciones Locales
- b) Competencias de los Cabildos como Instituciones de la Comunidad Autónoma

IV. A.MODO DE COMPARACIÓN: LOS CONSEJOS INSULARES DE LAS ISLAS BALEARES

4.1) Encuadramiento general

4.2) La decidida orientación descentralizadora del Estatuto y sus dificultades

V. REFLEXIÓN FINAL

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AA.	Actualidad Administrativa
ART.	Artículo
BOC.	Boletín Oficial de las Cortes
BOE.	Boletín Oficial del Estado
CE.	Constitución Española de 1978
DA.	Documentación Administrativa
EACan.	Estatuto de Autonomía de Canarias
FJ.	Fundamento Jurídico
IEAL.	Instituto de Estudios de Administración Local
LOAPA.	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico
LOTIC.	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LRBRL.	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
RAP.	Revista de Administración Pública
RCAP.	Revista Canaria de Administración Pública
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (continuación de la Revista de Estudios de la Vida Local, REVL)
REDA.	Revista Española de Derecho Administrativo
S.	Sentencia
STC.	Sentencia del Tribunal Constitucional
T.	Tomo
VOL.	Volumen

I. INTRODUCCIÓN

*“Islas envueltas por tanto tiempo
en la bruma de la leyenda”*

(MIGUEL DE UNAMUNO)

El establecimiento del Estado *autonómico* o Estado *de las autonomías*¹ ha supuesto un hito trascendental en la Historia de España. Durante mucho tiempo el “problema regional”² condicionó el devenir político, social y hasta cultural de los pueblos de España o, si se prefiere, de la Nación española. Y por ello el legislador constituyente de 1978 tuvo que encarar el problema frontalmente en orden a solucionar cuestiones que constituyen el ser mismo de cualquier Estado: *su organización territorial*. Así, el Título VIII de la Constitución se dedica a la organización territorial del Estado, y en él se contienen los materiales esenciales para el diseño del modelo que se pretende constituir. Pero de entrada hay que tener presente que la organización territorial debe insertarse dentro de la *decisión fundamental* adoptó el constituyente y que se explicita en el artículo 2 de la Norma Suprema, el cual establece que: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”³. Y esto significa que la iniciativa para acceder al

- (1) La denominación del Estado *innominado* que prefigura en sus líneas maestras la Constitución es muy variada. A título de ejemplo podemos enumerar algunas denominaciones que ha utilizado la doctrina y la jurisprudencia: Estado autonómico, Estado de las Comunidades Autónomas, Estado gradualmente integrado por comunidades políticas autónomas, Estado unitario regionalizable, Estado federo-regional, Estado de carácter federante, Estado de estructura compleja, etc. (Vid. F. TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, p. 18). En el presente estudio se utilizará la denominación de *Estado autonómico*, que quizá sea la que mejor signifique el nuevo modelo territorial (Cfr. L. SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española*, Madrid, 1981 y J.L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Madrid, 1988, p.9).
- (2) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Madrid, 1985, pp. 41 y ss.
- (3) Mucha polémica suscitó la redacción de este artículo, y no podía ser de otra forma, ya que en el mismo se condensa una decisión política fundamental: la de la unidad de la Nación, que obviamente no respondía (ni responde) a todas las pretensiones que sobre el nuevo modelo se tenía y tiene. Es muy ilustrativa la discusión airada que sobre un término como el de “nacionalidades” se sostuvo. Ilustres plumas del pensamiento y la política se pronunciaron a favor y en contra de la expresión. Por ejemplo, el académico y filósofo Julián MARÍAS, seguidor de José ORTEGA y GASSET, publicó una serie de artículos agrupados bajo la denominación de “Ante la Constitución” en *El País* durante la segunda quincena de enero de 1978. En uno de ellos titulado “Nación y nacionalidades” decía, con respecto al Anteproyecto de Constitución (publicado en el BOC el 5 de enero de 1978), que no significaba

autogobierno, el contenido de éste y su control, que va a regular el referido Título VIII, se hace desde una perspectiva singular, ya que lo que se configura o pretende configurar no es, por supuesto, un Estado centralista, pero tampoco un Estado federal⁴. Es un Estado en el cual la soberanía reside en el pueblo español (artículo 1,2 CE, y Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio) y, por tanto, pertenece exclusivamente al Estado. Pero, sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen una *autonomía política*, de mucho más relieve que la simple *autonomía administrativa*, que es la que ostentan las Entidades locales⁵.

Éste es, en definitiva, el encuadramiento básico de la organización territorial del Estado y, por ende, de las Comunidades Autónomas. Ocurre que esta nueva etapa se caracteriza, precisamente, por el reconocimiento de la singularidad y por la huida de la centralización y el uniformismo. Por eso la configuración y desarrollo del Estado autonómico no puede caer en los defectos del anterior centralizado y autoritario: La reproducción mimética de esquemas organizativos que orillen las peculiaridades de los territorios. Y es que el Estado autonómico, para que de verdad se consolide y genere un sentimiento de lealtad en los ciudadanos, debe tener en cuenta los condicionantes geográficos, históricos y culturales que sin duda determinan la vida de esos mismos ciudadanos. Ésta es, justamente, la idea que ayuda a comprender la necesaria peculiaridad de la organización territorial e institucional de los Archipiélagos Canario y Balear; porque, como resulta obvio, la organización administrativa de estos Archipiélagos está fuertemente condicionada por el determinante

(...) suficientemente la idea de nación española, y que era gravísima la afirmación que dice que España está integrada por nacionalidades y regiones, porque ello implica una discriminación entre unas y otras regiones, y, sobre todo, porque la palabra nacionalidades en el uso de algunos políticos y periodistas designaba "algo así como una "subnación", pero esto no lo ha significado —decía MARÍAS— *nunca esta palabra en nuestra lengua*"; para luego afirmar categóricamente que: "*el artículo del Anteproyecto no sólo viola la realidad, sino el uso lingüístico*". Por su parte, M.FRAGA no era menos contundente y decía: "La palabra "Nacionalidad" sólo tiene que ver con la palabra Nación. Y yo creo que en España no hay más que una sola Nación, que es España (...). Yo seriamente, no creo que sean compatibles las nacionalidades con la unidad y soberanía de España". Para concluir que: "La palabra "nacionalidad" o no quiere decir nada, y entonces, ¿a qué esa exigencia de incluirla en la Constitución?, o quiere decir algo muy arriesgado, que deja abierta la vía de la desintegración de un Estado constitucional en diversos Estados separados". Frente a esta tesis se alzó otra que venía a decir que el término nacionalidades era inexcusable porque expresaba la personalidad y organización de ciertos pueblos, que son más que regiones naturales (Miguel HERRERO R. DE MIÑÓN), y que lo que verdaderamente ayuda a fortalecer la unidad del Estado es la descentralización, la adecuada delimitación de competencias y facultades para el autogobierno y el reconocimiento del conjunto diferenciado de *nacionalidades* y regiones como integrantes de España (Jordi SOLÉ TURA). (Cfr. E. SÁNCHEZ GOYANÉS, *El sistema constitucional español*, Madrid, 1981, pp. 119-121).

(4) Cfr. F.GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol.I. Parte General, Madrid, 10ª. ed. 1987, pp. 267-269. Véase también S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Madrid, 1982, pp. 153 y ss.

(5) STC. 32/1981, de 28 de julio.

físico-geográfico, que hace que en ellos la operatividad de algunas entidades territoriales sobre las que pivota toda la organización administrativa sea enorme y, en cambio, la funcionalidad de otras, que en la Península tienen su gran relevancia, resulte prácticamente nula, y más que dar eficacia a la citada organización, lo único que producen son fricciones o yuxtaposiciones entre las propias entidades territoriales.

No se descubre nada nuevo si se afirma que los entes territoriales que vertebran los Archipiélagos son distintos a los que articulan otras Comunidades Autónomas asentadas sobre el continente. Si en éstas las provincias, con mayor o menor arraigo histórico⁶, son las que asumen el papel referencial, junto con los municipios, en los Archipiélagos son las islas las que cumplen con mayor eficacia la labor articuladora de la nueva organización territorial e institucional definida por la creación de las Comunidades Autónomas. Esto comporta que la provincia en las Comunidades Autónomas insulares desempeñe un papel secundario, y su permanencia se deba más al peso de la tradición y del mimetismo que ésta tiene que a la racionalidad, eficacia y operatividad que la entidad provincial tiene sin sí misma considerada, para el funcionamiento coherente y satisfactorio de las Administraciones públicas⁷.

II. LOS ENTES TERRITORIALES ARTICULADORES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

2.1) Municipios e islas como entes articuladores del sistema

El artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias⁸ dispone que: "Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos". Lo que significa que para el

(6) Vid. L. MORELL OCAÑA, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia", en REDA núm. 42, 1984, pp. 349 y ss.; J. LALINDE ABADÍA "El orto de la provincia constitucional en España", en el vol. colectivo *La provincia en el sistema constitucional* (dir. por R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Madrid, 1991, pp. 493-511. Para SOSA WAGNER (*Manual de Derecho Local*, Madrid, 1987, p. 110): "(...) el sistema provincial no ha sido sentido de igual forma en todas las zonas del territorio español, y la aparición del nuevo espacio regional debía haber supuesto un replanteamiento del viejo modelo provincial. El constituyente quiso, sin embargo, afianzarlo incluso en sus actuales límites ...".

(7) Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA y M.J. SARMIENTO ACOSTA, "La isla como entidad local en el ordenamiento español", en AA. núm. 33, 1991, p. 426.

(8) Aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto).

legislador estatutario son las islas y los municipios las *piezas articuladoras* del nuevo sistema de organización territorial que se constituye a partir de la aprobación de la norma institucional básica canaria (ex artículo 147,1 CE). Y esto implica una opción, a nuestro juicio, coherente con la propia naturaleza del territorio que se aspira organizar. Se trata de un territorio fraccionado en islas cuya definición no tiene nada que ver, evidentemente, con el territorio continental. De manera que la redacción del referido artículo 22 EACan. viene a conectar de lleno con la realidad insular canaria, y, además, pone de relieve otra opción del legislador: la de relegar la provincia a un segundo plano como escalón inapropiado para vertebrar a ese nuevo ente que se pretende constituir: la Comunidad Autónoma.

a) Los municipios.

Ciertamente la organización municipal canaria no ofrece ninguna singularidad destacable con respecto a la de la Península. Por ello el Estatuto al regular la entidad municipal puede parecer escueto en exceso; sin embargo, más que parco, el Estatuto, en esta materia concreta, posee la virtud de ser coherente con el resto del Ordenamiento Jurídico, pues no cae en uno de los defectos más extendidos de las regulaciones estatal y autonómica, cual es el de repetir preceptos ya consignados en otros cuerpos legales⁹, que, en realidad, no aportan ni innovan nada y que más que perfeccionar o aclarar el Ordenamiento lo complican innecesariamente. De poco hubiera servido, por tanto, reiterar, como hacen otros Estatutos¹⁰, las disposiciones constitucionales¹¹, ya que la unidad esencial de todo Ordenamiento y la naturaleza de norma directamente aplicable del Texto Constitucional¹² hace superflua la repetición de normas que se aplican sin necesidad de tal reiteración.

El municipio canario es, consiguientemente, una entidad administrativa que proporciona expresión jurídica a una colectividad local asentada sobre un

(9) Esta repetición tosca de artículos ha sido denunciada tanto por la doctrina científica como por el Tribunal Constitucional (Vid., ad exemplum. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, op.cit., p. 302 y STC de 28 de diciembre de 1981) como un método legislativo que está abocado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa, así como confusión e inseguridad.

(10) Cfr. artículo 3,1, último inciso, del Estatuto de Andalucía, y 45,1 del Estatuto de Autonomía de Valencia. Este último criticado con razón por J.L. MARTÍNEZ MORALES (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia*, Ministerio de Administración Territorial, IEAL, 1985, pp. 456 y 457) como un precepto de escaso valor normativo por ser mero trasunto del artículo 140 CE.

(11) Cfr. artículo 140 CE.

(12) Es fundamental en esta materia remitirse al libro de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1982, *in totum*. Véase también el riguroso análisis que hace J.A. SANTAMARÍA PASTOR en su monumental *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, pp. 431-508, y F.GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo vol. I*, cit., pp. 186-192.

núcleo de población territorial diferenciado a la que representa y respecto de la que asume la gestión de sus intereses propios¹³. Es, por tanto, una persona jurídico-pública de naturaleza territorial¹⁴ y de carácter básico. Debido a este carácter se configura como una pieza fundamental no sólo de la organización territorial del Estado (artículo 137 CE), con la que mantiene relaciones directas¹⁵, sino también como estructura básica de la Comunidad Autónoma¹⁶.

Hay que tener en cuenta que la característica de básico no viene determinada por ser una asociación natural de personas y bienes, anterior y superior a la Ley, que tiene unos intereses privativos ajenos a los generales del Estado¹⁷, sino que es consecuencia de la elección que el legislador constitucional adoptó en su momento y que el estatutario respeta y asume¹⁸. Así, el municipio al ser pieza estructural del Estado –en su sentido más estricto¹⁹–, y de la Comunidad Autónoma tiene una doble posición. Goza de

(13) L. MORELL OCAÑA, *El Régimen Local Español I*, Madrid, 1988, pp. 271-275.

(14) Sobre la dicotomía Entes territoriales y no territoriales vid. el interesante trabajo de A. NIETO GARCÍA, "Entes territoriales y no territoriales" (en *RAP* núm. 64, 1971, pp. 29-49), en el cual el autor pone de manifiesto la incorrección doctrinal de esta dicotomía, ya que se trata de una aplicación acrítica al Derecho Administrativo de doctrinas elaboradas en el Derecho Internacional y en el Derecho Constitucional con referencia exclusiva al Estado sin tener en cuenta a los entes menores. Además, entiende NIETO, que tampoco es válido el criterio clasificador de la universalidad o singularidad de fines, pues ni la universalidad es característica de todos los entes territoriales, ni todos los entes no territoriales se limitan a gestionar fines concretos. Por ello –concluye– "los problemas del territorio se integran y superan dialécticamente en un plano común y superior: el de la organización".

(15) Cfr. L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, p.191.

(16) Vid. L. MORELL OCAÑA, "Las Entidades Locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas", en *REDA*, núm. 55, 1987, pp. 348-350.

(17) Ésta era la concepción, ya superada, que preconizaba la tesis iusnaturalista del municipio como entidad preestatal que ostentaba unas atribuciones o poderes oponibles al Estado. Vid. sobre esta cuestión, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Turgot y los orígenes del municipalismo moderno", en *RAP* núm. 33, 1960, pp.87-98; A.FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la Autonomía local*, Madrid, 1990, pp. 78 y ss y PIERRE-PAUL NICOLÁS HENRIÓN DE PANSEY, *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios* (ed. y traducc. de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ), Madrid, 1990.

(18) L. PAREJO ALFONSO (*Garantía institucional y Autonomías locales*, Madrid, 1981, p. 131) señala que: "(...) tanto la organización territorial del Estado como un todo, como los poderes públicos (también, pues, los que resultan de las previsiones de autonomía) traen su origen y su legitimidad exclusivamente de la decisión del constituyente, es decir, del orden constituido por la norma fundamental (...)".

(19) En cuanto al término Estado, el Tribunal Constitucional ha declarado que: "El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibia. En ocasiones (así arts. 1, 56 y 137 y en la propia rúbrica del Título VIII, por mencionar sólo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española; en otras por el contrario (así los arts. 31, 149, 150) por Estado se entiende sólo el conjunto de instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos", si bien es necesario tener en cuenta la argumentación de TORRES DEL MORAL (*Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, 2ª ed., 1988, pp. 313 y 314) en el sentido de que el término Estado, propiamente, debe designar la *organización jurídico-política general de la nación española, dentro de la cual se insertan las Comunidades Autónomas*.

una posición bifronte que hace difícil su calificación, como ha destacado el Tribunal Constitucional²⁰, de intracomunitario o extracomunitario. De tal suerte que las relaciones de tutela o control que se sostengan sobre él se bifurcan, ya que al Estado corresponde la titularidad de los aspectos básicos y a las Comunidades Autónomas la de los aspectos no básicos o de desarrollo²¹; mientras que la tutela sectorial o atípica estará en función del sistema de distribución competencial hecho por el llamado “bloque de la constitucionalidad”²². Pero estas relaciones de control no pueden erosionar o reducir a un simple nominalismo la autonomía municipal²³, pues ésta está constitucionalmente garantizada (ex artículos 137 y 140), habida cuenta que la *autonomía local* está configurada en nuestra Carta Magna como una *garantía institucional*; técnica elaborada por la doctrina germana (Carl SCHMITT), y que implica el otorgamiento de una protección frente al poder constituido y muy especialmente “frente al legislador ordinario para impedir desde luego la supresión de la institución, pero también para evitar cualquier desvirtuación, alteración o lesión ilegítimas de la misma”²⁴. En consecuencia, la garantía

- (20) Así lo ha afirmado la STC 84/1982, de 23 de diciembre: “Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales (...) hace imposible calificarlo de forma unívoca como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las Entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a los municipios y provincias como elementos de división y organización del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse (...)”.
- (21) Sobre la concurrencia competencial vid. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho*. op. cit., pp.83 y ss.
- (22) Sobre el significado de la categoría jurídica “bloque de la constitucionalidad”, introducida por el artículo 28,1 LOTC, véase el estudio de M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, “El Título Primero de la L.O.A.P.A.: Problemas constitucionales”, en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)* vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 1907-1910.
- (23) F. SOSA WAGNER, “La autonomía municipal”, en *RAP* núm. 100-102 vol. III, 1983, pp. 2.239-2.253.
- (24) L. PAREJO ALFONSO, “La Autonomía local en la Constitución”, en *Tratado de Derecho Municipal I* (dir. por. S. MUÑOZ MACHADO), Madrid, 1988, p. 33. También del mismo autor, *Derecho Básico de la Administración local*, Barcelona, 1988, p. 109, y sobre todo, *Garantía institucional y autonomías locales*, cit., *in totum*; monografía que ha influido considerablemente en las Sentencias del Tribunal Constitucional y también en la LRBRL. Pero son también significables otros otros estudios sobre la citada institución. Así, A. EMBID IRUJO, “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal”, en *REDA*, núm. 30, 1981, pp. 441-447; R. MARTÍN MATEO, “La garantía constitucional de las autonomías locales”, en *REVL* núm. 208, 1980, pp. 609-626; F. SOSA WAGNER, “La autonomía municipal”, loc. cit. pp. 2.239 y ss. y “La Autonomía local” en los núms. 239, 1988 (pp. 1.351-1361), 240, 1988 (pp. 1.623-1.636) y 241, 1989 (pp. 9-29), todos de la *REALA*; J. SALAS HERNÁNDEZ, “La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional”, en *REALA* núm. 245, 1990, pp. 9-22; M. SÁNCHEZ MORÓN, *La Autonomía local: Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1990, *in totum*, o la extensa y documentada monografía de A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la Autonomía local*, ob. cit. *in totum*. En cuanto al Tribunal Constitucional es fundamental la S. núm 32/1981, de 28 de julio, que ha formulado una doctrina general de la garantía institucional. En la bibliografía señalada también se alude a la situación de la citada institución en el Derecho Comparado, pero por su importancia y por su cercanía en el tiempo es reseñable la obra de ese

institucional de la autonomía local tiene por objeto “asegurar una imagen reconocible, en términos históricos, de determinadas instituciones constitucionales”²⁵. Es necesario subrayar la imprescindible protección que otorga esta técnica a los municipios, toda vez que la Constitución española no diseña un marco o núcleo de competencias para la Administración local de la misma manera que lo define, con mayor o menor precisión técnica, para las Comunidades Autónomas, sino que será el legislador estatal o autonómico quien, según la distribución de competencias realizada por el *bloque de la constitucionalidad*, confiera competencias a los municipios para que éstos participen en la gestión de sus intereses propios²⁶. Pero básicamente será el legislador sectorial el que asigne las competencias (artículo 2 LRBRL), pues como ha dicho el Tribunal Constitucional en la Sentencia núm. 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3º): “(...) la concreción última de las competencias locales queda remitida –y no podía ser de otra manera– a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Y esto comporta que cuando se dicten las correspondientes Leyes sobre, por ejemplo, patrimonio histórico, protección civil, sanidad, transporte, cultura, etcétera se tendrá que conferir competencias a los municipios en orden al respeto de su autonomía y, también, para la eficaz gestión de los servicios²⁷. Esta vía de atribución competencial es la que ha demostrado tener más posibilidades de éxito²⁸, ya que históricamente se ha constatado la escasa operatividad que tiene una lista taxativa de competencias²⁹.

Por consiguiente, el municipio como pieza articuladora del sistema autonómico canario desempeña un papel de primer orden para procurar y fomentar la participación ciudadana, así como para potenciar la eficaz gestión

(...) gran jurista que es L. VANDELLI titulada *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, no. 142, Norme complementari. Documenti. Schemi, Rimini, 1990*. Obra que comenta artículo por artículo la nueva Ley italiana de 8 de junio de 1990 relativa al ordenamiento de las Autonomías locales. (vid. un comentario sobre este importante evento en el núm. 250, 1991 de la *REALA* realizado por FANLO LORAS).

(25) A.FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales ...* op. cit., pp. 252 y ss.

Es importante destacar la *Carta Europea de Autonomía local*, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (*BOE* de 24 de febrero de 1989), que entró en vigor el 1 de marzo de 1989. Este instrumento se enmarca en la tendencia europea de aproximar la elaboración de categorías dogmáticas relativas al régimen local.

(26) En el mismo sentido J.L. MEILÁN GIL, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, en *REDA* núm. 44, 1984, pp. 675-679.

(27) Sobre la gestión de los servicios públicos locales vid. F. SOSA WAGNER, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, 1989.

(28) A pesar de las críticas formuladas por Rafael ENTRENA CUESTA (“Las competencias de las Entidades locales”, en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 107 y 108).

(29) S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Madrid 1984, pp. 195-200.

de los servicios públicos. Todo ello en orden al cumplimiento de los fundamentales principios consagrados en el Texto Constitucional (artículos 1, 1, 9, 2, 23 ó 103) y en el Estatuto de Autonomía artículos 5 y 21). Pues no se debe olvidar que es, justamente, el municipio como entidad básica el que desarrolla una actividad más cercana al sentir cotidiano de los ciudadanos, y es en este escalón administrativo donde se palpa con mayor claridad y plasticidad el tentáculo del poder público, siempre necesitado de justificación en un Estado de Derecho que pretenda una legitimidad real y no meramente nominal.

b) Las islas.

La isla es sin duda la verdadera protagonista de la organización territorial de Canarias, al igual que sucede con la del Archipiélago Balear. Esta circunstancia, que a un profano le puede parecer obvia, sólo ha tenido una vigencia efectiva en los últimos decenios, habida cuenta que con la legislación local uniformista aprobada a raíz de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812 las peculiaridades geográficas y organizativas de los Archipiélagos fueron sistemáticamente orilladas. Así, en Canarias habrá que esperar a 1912 para establecer o, mejor, reestablecer un sistema propio: el régimen de Cabildos Insulares³⁰. Y tras numerosas vicisitudes, que no son del caso³¹, el régimen llega hasta la Constitución de 1978 (artículo 141.4), y luego se reconocerá con mayor generosidad en el Estatuto de Autonomía (cfr., entre otros preceptos, los artículos 7, 2, 22, 47, 49, 2 ó 60,1).

El Estatuto canario toma como punto de referencia fundamental el artículo 141,4 CE, y articula la organización territorial de Canarias, como ya se ha dicho, sobre las entidades insular y municipal (artículo 22,1). El relieve de las islas se detecta en la configuración de las mismas como circunscripciones electorales (artículo 8,4 EACan.), y, fundamentalmente, por la omisión que de la provincia hace el tan citado artículo 22 del Estatuto canario. Omisión que es muy explicativa del anhelo del legislador estatutario de 1982 de evitar fricciones o yuxtaposiciones innecesarias entre las entidades territoriales, como más adelante comprobaremos. En consecuencia, la isla es la *verdadera clave de bóveda* de la organización administrativa de Canarias. Lo que plantea algunos problemas de importancia que pueden dificultar u obstaculizar el funcionamiento coherente y armónico del sistema autonómico establecido en 1982, ya que, por de pronto, al estar la provincia constitucionalizada de forma clara y terminante (artículos 137 y 141 CE) cabría preguntarse cuál es el papel

(30) Sobre los antiguos Cabildos vid. J. PERAZA DE AYALA, "Los antiguos Cabildos Insulares de las Islas Canarias", en *Anuario de Historia del Derecho Español* 4, Madrid, 1927, pp. 225-297.

(31) Sobre el proceso histórico de reconocimiento de la singularidad insular vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA y M.J. SARMIENTO ACOSTA, "La isla como entidad local ...", loc. cit. pp. 409 y ss.

que ésta puede desempeñar en la Comunidad Canaria. Y al hilo de la misma pregunta cabría también cuestionarse la funcionalidad o el sentido de las Mancomunidades Interinsulares según la redacción del artículo 41,2 LRBRL; interrogantes que trataremos de explicar seguidamente.

2.2) La poca o nula operatividad de la provincia

Ya se ha dicho que existe un *problema provincial en Canarias*. La siguiente cuestión será saber por qué se ha generado ese problema y cuál es la vía que debe seguirse para la solución del mismo conforme al marco jurídico vigente.

En este sentido hay que reparar en el marco que establece la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico. Porque conforme al artículo 141, 4 CE (“En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”) es clara la subsistencia de las provincias en Canarias. El adverbio “además” despeja cualquier incógnita que se pueda tener sobre el particular³². Pero, como ya hemos visto, el artículo 22 EACan. opta por una vertebración territorial que gira en torno a islas y municipios, y se renuncia, en consecuencia, al papel que pudiera desarrollar la provincia. Y es que esta solución del Estatuto es congruente con los presupuestos fácticos de los que parte y que significa que no se puede prescindir de las condiciones físico-geográficas y geopolíticas que conforman el *ser* mismo del Archipiélago, lo que impide a todas luces la aplicación mimética y acrítica del sistema de organización territorial que impera en el resto del Estado. El artículo 22 EACan. al silenciar el papel de la provincia se hace eco de una realidad completamente consolidada en Canarias³³, y que se manifiesta en primer término en la relevancia que los Cabildos han ido adquiriendo como organismos de gobierno, administración y representación de las islas, en detrimento de los órganos representativos de las provincias: las Mancomunidades Interinsulares³⁴; y, en segundo lugar, porque la provincia ha sido y es, tanto desde la perspectiva de su connaturalización con la sociedad

(32) En el mismo sentido L. MORELL OCAÑA, *El Régimen Local Español I*, op. cit., p. 786, quien afirma: “La expresión *además* revela que para el constituyente no se contraponen la previsión de entidades insulares a la Provincia, ni aquéllas se subrogan en el papel de ésta, sino que ambas están destinadas a coexistir”. No obstante, existen versiones contrapuestas sobre la interpretación del artículo 141, 4 CE. Vid. L.P. BOURGON TINAO, “La naturaleza de la provincia en Canarias”, en *RAP* núms. 100-102 (vol. III), 1983, pp. 2.113 y ss.

(33) Así lo he intentado demostrar en mi trabajo, “Comentarios al artículo 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias” (*en prensa*).

(34) Cfr. A. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Las Mancomunidades Provinciales Interinsulares”, en *Estudios de Derecho Administrativo Especial Canario* (dir. por A. NIETO GARCÍA), vol. I. Aula de Cultura de Tenerife (Cabildo Insular de Tenerife). 1967, pp. 100 y 101, y M. MEDINA ORTEGA, “El Régimen local especial de las Islas Canarias”, en *Revista del Foro Canario*, num. 23. pp. 37 y 38.

canaria, como por sus funciones de prestación de servicios municipales, una instancia que no ha engarzado con el *especial modo de ser* del Archipiélago, de tal forma que si en otras Comunidades Autónomas ha sido tachada de artificiosa³⁵, en la canaria no solamente es artificial su existencia sino *casi nula* su operatividad³⁶.

(35) Cfr. L. MORELL OCAÑA, "Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia", loc. cit., p. 356. Además debe destacarse que en los últimos años se ha producido una desvalorización política de la provincia, así como una pérdida de su carácter referencial para el desarrollo regional en todo el territorio nacional, como ha señalado recientemente GARCÍA DE ENTERRÍA, "La Provincia en la Constitución", en el vol. colectivo, *La Provincia en el sistema constitucional*, ob. cit., p. 15.

(36) Vid. L.P. BOURGON TÍNAO, "La naturaleza de la provincia en Canarias", loc. cit., pp. 2.113-2.121. También, R. FERRER PEÑA, "El problema administrativo de las islas menores del Archipiélago Canario", en *REVL* núm. 133, 1964, p.28, el cual observa que los habitantes de las islas llamadas menores tienen una concepción casi exclusivamente insular de sus problemas. Sin embargo, hay que destacar que últimamente se ha querido maximalizar el rol de la provincia en Canarias, con fundamento en una interpretación, a nuestro juicio, exagerada del artículo 41,2 LRBRL. Esta tesis se debe a C. DE LA CONCHA BERGILLOS ("El Régimen Provincial de Canarias. Las Mancomunidades Provinciales Interinsulares", tesis doctoral-menografiada-, Universidad de La Laguna, 1990, pp. 255 y ss.), quien aboga por el respeto de la garantía institucional de las provincias canarias.

Creemos que el legislador constituyente perdió, en 1978, una oportunidad única para articular el Archipiélago Canario en base a instancias o entidades territoriales más aptas que la provincia, y que no son otras que las islas. Puesto que, efectivamente, el artículo 141,4 CE deja clara, como hemos dicho, la subsistencia de las provincias canarias. Lo que ocurre es que si las provincias canarias existen ello implica que su garantía institucional requiere un elenco de competencias, una concreta organización y, por supuesto, una cobertura económica que pueda satisfacer o respetar esa prescripción constitucional, en la medida que la garantía institucional de las autonomías locales implica una *capacidad efectiva* de la correspondiente entidad local (en nuestro caso, la provincia) para la gestión de sus propios intereses. El artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local así lo exige. Sin embargo, tanto el legislador estatal como el autonómico (artículos 41 LRBRL y 35 de la Ley territorial canaria 14/1990, de 26 de julio) reducen la operatividad de los órganos de las provincias canarias, las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, a su mínima expresión. Sólo les confiere "la expresión y representación de los intereses provinciales" (ex artículo 41,2 LRBRL) (Vid. J.A.SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, op. cit. p. 1.175). Y es que el legislador ordinario estatal o autonómico no tenía otra opción que la de respetar lo dispuesto en el artículo 141,4 CE. Lo que ha hecho, entonces, es tratar, por una parte, de respetar lo establecido en el citado artículo 141,4 CE; y, por otra, ser coherente con lo que dispone el artículo 22 EACan. (vertebración de Canarias sobre islas y municipios). Esta solución, a la que podemos calificar de "intermedia", genera, sin embargo, una antinomia, que es la siguiente: Si existen las provincias en Canarias, es evidente que hay que ser coherente con el Ordenamiento jurídico y respetar su garantía institucional, que exige, como ya sabemos, unas competencias, una organización propia de la entidad y un respaldo económico para la gestión de sus respectivos intereses. Pero esto significa, para empezar, que se tendría que incrementar la estructura administrativa canaria, introduciendo un nuevo escalón, el provincial, a todos los efectos. Además implicaría la captación o aprehensión de unos "intereses provinciales", que en Canarias son, por lo menos, difíciles de percibir. Pero la erección de un nuevo escalón administrativo comporta, sobre todo, desconocer los principios de eficacia y economía como criterios rectores de las Administraciones públicas (cfr. artículo 22 EACan.), además de separarse del buen camino seguido por el Estatuto (artículo 22). Por ello el legislador ha querido "sintonizar" con ambas orientaciones contrapuestas (la del artículo 141,4 CE, y su garantía institucional, y la del artículo 22 EACan. y su omisión de la provincia), reduciendo la funcionalidad de las Mancomunidades a "la expresión y representación" de las provincias canarias, sin suprimir las mismas. Con ello, insistimos, se genera una antinomia, que desde la perspectiva práctica es justificada y comprensible. Pero en el futuro tendrá que evitarse esta incoherencia, suprimiendo, por ejemplo, la obligatoriedad de la provincia en Canarias (Vid. B. COLOM PASTOR, "Comunidades Autónomas uniprovinciales", en el vol. colectivo, *La Provincia en el sistema constitucional*, op. cit., p. 237).

En efecto, la división provincial realizada por el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, sobre la cual va a descansar la nueva planta del Estado, trae como consecuencia la supresión de los antiguos Cabildos y su sustitución por los Ayuntamientos y la Diputación Provincial, órganos gestores de la recién creada provincia. Esta nueva organización uniformista produjo la apertura de lo que se ha llamado y llama el *pleito insular*³⁷ entre Gran Canaria y Tenerife, y por este motivo se sostienen enconadas luchas que desembocarían, sucesivamente, en la recreación de los Cabildos por la Ley de 12 de julio de 1912, y en la escisión del Archipiélago en dos provincias³⁸. Con el restablecimiento de las instituciones capitulares se debilitan considerablemente los poderes de la siempre conflictiva Diputación Provincial, de tal suerte que mientras los Cabildos se fortalecen y cobran un auge inusitado absorbiendo parte de los servicios que la Diputación prestaba hasta ese momento, ésta se convierte en un órgano sin funcionalidad. Por eso el Estatuto Provincial de 1925³⁹ suprime la Diputación a la par que refuerza el papel de los Cabildos, asignándoles los derechos y obligaciones que el propio texto estatutario atribuía a las Diputaciones de la Península. Asimismo, el Estatuto Provincial establecía la obligatoriedad de una Mancomunidad Interinsular, formada por los representantes de todos los Cabildos, que tenía como principal objetivo la representación de la provincia. Se admitía, además, las Mancomunidades voluntarias. Y con la división provincial de 1927 se prescribe, obviamente, la obligatoriedad de dos Mancomunidades Interinsulares, que, lejos de asumir competencias provinciales, ejercitan cometidos o funciones residuales (cfr. artículos 189-191 del Estatuto citado).

Durante la segunda República y el régimen dictatorial franquista la orientación sobre esta materia sigue el mismo sentido; es decir, potenciar la operatividad de los Cabildos y relegar a las Mancomunidades a un rol

(37) Para el análisis del mismo son básicos los estudios históricos de M. GUIMERÁ PERAZA, *El pleito insular* (1808-1936), Madrid, 2ª ed. 1987, y *Pérez Armas y los Cabildos Insulares*, Santa Cruz de Tenerife, 1987. Véase también una interesante entrevista que el rotativo *Canarias 7* hizo al autor y que se publicó el día 7 de mayo de 1989 (p.10). Puede, asimismo, consultarse el artículo de J. ALBERTO LIRIA publicado en *Diario de Las Palmas* de 13 de mayo de 1991, pp. 60 y 61.

(38) El Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, firmado por el entonces Rey Alfonso XIII y el General Primo de Rivera, dispone en su artículo 1º: "El territorio nacional que constituye el Archipiélago Canario se dividirá en dos provincias con las denominaciones de sus respectivas capitales, que serán Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas". La de Santa Cruz de Tenerife está formada por las Islas de Tenerife, La Palma, la Gomera y El Hierro. Y la de Las Palmas está integrada por las Islas de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura y los islotes adyacentes de Alegranza, La Graciosa, Montaña Clara, Roque del Este, Roque del Oeste y Lobos.

(39) Vid. sobre lo que supuso este Estatuto el completo trabajo de L. PAREJO ALFONSO, "La región y la legislación histórica de régimen local", en el vol. colectivo I. *Las Autonomías Regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 151-159.

secundario y residual⁴⁰. Y en el régimen preautonómico, iniciado en la primavera de 1978, comienza el proceso de vaciamiento competencial de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares. El Real Decreto-Ley 9/1978, de 17 de marzo, instaurador de la preautonomía canaria⁴¹, previó la posibilidad de que la Junta de Canarias recibiera transferencias de las Mancomunidades Interinsulares e, incluso, de los Cabildos⁴², lo que supuso una reducción sustancial de competencias o poderes de dichos organismos, e inicia un camino, probablemente sin retorno, en materia competencial, que convierte las Mancomunidades en órganos seudofantasmales de la organización administrativa de Canarias, pues no se acierta a ver cuál es la función que desempeñan en el nuevo sistema autonómico, y su presencia está más bien en la memoria, en el deseo nostálgico o en el formalismo jurídico que no tiene mucho o nada que ver con la realidad. Así, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, se traspasa a las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias las competencias, medios y recursos de las Mancomunidades Provinciales Interinsulares⁴³.

En este contexto histórico, político y jurídico no es, por tanto, nada arriesgado afirmar que en el Archipiélago Canario han sido y son las islas las instancias adecuadas para la prestación de servicios supramunicipales y la participación de los ciudadanos en su gestión⁴⁴, puesto que la administración provincial, aunque idónea para realizar estas funciones en ámbitos territoriales sin solución de continuidad, no resulta operativa para territorios insulares, como el de la Comunidad Canaria. Por ello se comprende que el Estatuto –artículo 22.1–, establezca una organización asentada sobre islas y municipios, toda vez que la entidad provincial, como ha dicho con acierto BOURGON TÍNAO⁴⁵, no se ha conaturalizado con el Archipiélago Canario, ni resulta la entidad apropiada para el cumplimiento de las funciones que el Ordenamiento asigna en orden a proporcionar asistencia, fomento y complementación a los municipios. No obstante, como ya se ha dicho en líneas anteriores, la

(40) Leyes, de Bases de Régimen Local de 1945, Texto Articulado de 1950, Texto Refundido de 1955, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952 (arts. 428 y 429).

(41) M. CABRERA PÉREZ-CAMACHO, *Derecho de las Instituciones Públicas de Canarias*, Tenerife, 2ª ed., 1988, pp. 37-39.

(42) Cfr. C. DE LA CONCHA BERGILLOS, op. cit., pp. 154 y 155.

(43) Este traspaso fue instrumentado jurídicamente por el Decreto autonómico 107/1985, de 19 de abril, el cual transfirió competencias a los Cabildos, al Gobierno Canario y al Parlamento autónomo; pero mientras los Cabildos y el Gobierno recibieron competencias, el Parlamento sólo asumió bienes y funcionarios. El Decreto fue aprobado por unanimidad por la Comisión mixta Cabildos-Comunidad Autónoma prevista en la Disposición Transitoria séptima del EACan., y fue valorado por algún dirigente político como “un importante avance en la estructuración administrativa del Archipiélago” (Juan Alberto Martín). Vid. *Canarias* 7 de 6 de diciembre de 1984, p.8.

(44) L. P. BOURGON TÍNAO, “La naturaleza ...”, loc. cit., pp. 2.118-2.120.

(45) Loc. cit. pp. 2.114 y ss.

Constitución (artículos 137 y 141.4) garantiza la existencia de las provincias canarias, y ésta es la razón por la que el Estatuto Canario ha llegado a ser calificado nada menos que de inconstitucional, por no tener en cuenta el escalón provincial⁴⁶.

Queda, pues, para el legislador del futuro la solución de esta antinomia.

III. LA RELEVANCIA DE LOS CABILDOS INSULARES EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL-AUTONÓMICO CANARIO

Dentro de la organización territorial e institucional establecida por el Estatuto de Autonomía de Canarias destacan los Cabildos Insulares como los organismos que desempeñan el principal papel de la vida administrativa canaria. Los artículos 7,2 y 22, entre otros, respaldan esta afirmación. Empero, no quiere esto decir que se relegue o minusvalore el *rol* que tienen, conforme al Ordenamiento Jurídico, otros organismos como los Ayuntamientos, ya que es claro que dicho Ordenamiento les atribuye una importante funcionalidad⁴⁷, conectando así con la autonomía que la Constitución les garantiza, y sobre la cual ya hemos abundado con algún detalle en otro lugar del presente estudio. Lo que queremos subrayar es que en el seno de la Comunidad Canaria no ofrecen los Ayuntamientos grandes singularidades, y por eso nos fijamos más en las peculiaridades de los Cabildos.

Como ha dicho expresivamente DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, los Cabildos Insulares se han configurado como *los portavoces naturales de las islas*⁴⁸. Y esto es así porque desde su restablecimiento por la Ley de 11 de julio de 1912 han ido adquiriendo una importancia y han engarzado tan eficazmente con el *ser* del Archipiélago que su operatividad ha sido indiscutida durante décadas. Hay que reparar en esta incontrovertible circunstancia para entender cabalmente la opción que tomó el legislador estatutario en 1982 en orden a

(46) P.GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ-B. PENDAS GARCÍA, *El Nuevo Régimen Local Español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local*, Madrid, 1985, p. 140. Y, de una forma más indirecta. E. COCA VITA, "¿Son legalmente posibles las Mancomunidades Interinsulares parciales en Canarias?", en *REVL*, núm. 217, 1983, p. 114, y B. COLOM PASTOR, "Comunidades Autónomas uniprovinciales", cit., p. 237 (en la nota al pie de página núm. 64).

(47) Sobre la funcionalidad de los Ayuntamientos hay que remitirse a la gran monografía de L. MORELL OCAÑA, *El Régimen Local Español I*, op. cit., pp. 441-637.

(48) "Encuadramiento de los Cabildos Insulares en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma de Canarias", en *Boletín de Documentación* núm. 13 de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, p. 48.

reforzar su posición institucional y referencial en el cuadro de las Administraciones públicas canarias. Puesto que no sólo se les mantiene como Corporaciones locales destinadas al gobierno y la administración de las islas, sino que se intenta insertarlos en el nuevo entramado organizativo y se les atribuye el carácter de *instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*⁴⁹. En realidad, esta nueva configuración de los Cabildos es tributaria de la propia eficacia y operatividad mostrada por éstos al conseguir cotas de eficacia inéditas en la Península⁵⁰, debido a un arraigo profundo y a un sistema de financiación basado en los arbitrios insulares que les ha permitido desplegar una relevante actividad económica y, por ende, tener unos amplios márgenes de desenvolvimiento, incluso durante la vigencia de un Estado centralista como el anterior al establecido por la Carta Magna de 1978. Así, en el momento de elaborar y aprobar el Estatuto de Autonomía el legislador no podía prescindir de unas instituciones tan eficientes y que, por otra parte, se habían definido como Corporaciones aptas para encauzar la complicada vida administrativa de Canarias, condicionada por *ese peso muerto* –por lo estéril–, que es el llamado *pleito insular*⁵¹.

3.1) La necesaria superación de reduccionismos o la compatibilidad de los Cabildos con el proyecto autonómico

Desde luego no resulta fácil constituir y procurar desarrollar con buen juicio un nuevo ente de la envergadura política y jurídica de una Comunidad Autónoma. En los momentos iniciales siempre hay incertidumbres, confusiones, las cuales inquietan el ánimo y suelen abocar en conclusiones precipitadas cuando no equivocadas. También hay “profetas de la confusión”, porque como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA⁵², en esos momentos de ebullición nunca faltan “y aun proliferan, los demagogos de uno y otro signo, los que Jacobo BURCKHARDT llamaba los terribles simplificateurs, desde quienes se dan abiertamente a la irresponsabilidad regionalista y cantonalista

(49) Bien es cierto que el carácter institucional ofrece algunos problemas, y no es enteramente pacífico, como más adelante comprobaremos.

(50) A. NIETO GARCÍA, “La organización local vigente: uniformismo y variedad”, en *Descentralización administrativa y organización política*, t.II, Madrid, 1973, p. 103.

(51) Las tensiones interinsulares no se agotan en las que tienen las relaciones entre Gran Canaria y Tenerife, sino que a remolque de éstas han surgido y se mantienen otros conflictos o disputas, quizá menos llamativos, pero que también dificultan el desenvolvimiento de la Comunidad Canaria. Las disputas entre islas orientales y occidentales o los conflictos entre las (quizá mal llamadas) islas menores y mayores han enrarecido y perturbado el panorama de las Administraciones públicas de Canarias, como ha destacado uno de los estudiosos más calificados del Derecho Administrativo Especial de Canarias, A. NIETO GARCÍA, en su trabajo “Los Cabildos Insulares de Canarias en el Estado de las Autonomías”, en *Boletín de Documentación* núm. 14 de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias, Islas Canarias, 1986, pp. 8-10.

(52) *Estudios sobre Autonomías territoriales*, ob. cit., pp. 41 y 42.

más elemental hasta aquellos otros que pretenden hacer su agosto político por el camino fácil, y no menos irresponsable, del alarmismo y de la excitación del patriotismo espasmótico, por la invocación enfática de "la unidad de España"(...)". Y esto ocurre tanto a nivel nacional como regional. De forma que las incertidumbres iniciales que sobre el papel o la funcionalidad de los Cabildos había, y que eran en gran medida una manifestación palpable de las complejas incógnitas que la vertebración autonómica canaria tenía (y, hasta cierto punto, todavía tiene) dieron lugar en algunos casos a posiciones que son difíciles de entender si no se tiene en cuenta que partían de reduccionismos: Se venía a decir, en definitiva, que o se era cabildista o era autonomista, sin matices ni gradaciones —que son, dicho sea de paso, las señas de identidad del auténtico talento—. Si se estaba a favor del robustecimiento de los Cabildos se deducía que se estaba contra la recién creada autonomía. Si, por el contrario, se estaba a favor del fortalecimiento y desarrollo de la Comunidad Autónoma, se colegía inmediatamente que se era detractora de los Cabildos. Así planteado un debate es evidente que lo único que cabe esperar de él es la fricción y el desencuentro⁵³. El reduccionismo por simplista sólo tiende a observar una parte de la realidad de forma descontextualizada, y cuando ésta es tan compleja como la organización territorial de Canarias lo que procede no es la simplificación sino la matización y la imaginación de fórmulas organizativas que concilien el desarrollo del nuevo ente (la Comunidad Autónoma) con el desempeño de importantes funciones por los Cabildos.

Este debate desarrollado sobre todo en los foros político y periodístico, cargado de pasión, verdades a medias, fantasmas del pasado y, ¿por qué no decirlo?, de grandes dosis de demagogia⁵⁴, ha venido a viciar de forma lamentable el proceso articulador de la Comunidad Autónoma⁵⁵. Y por esta

(53) Todavía hay quien identifica Cabildos con franquismo o caciquismo provinciano.

(54) Sobre este debate es interesante tener en cuenta el relato de un protagonista de primer orden de la vida política canaria de los últimos años, F. FERNÁNDEZ MARTÍN, *Canarias, a mitad de camino*, Barcelona, 1991, pp. 63-70. A pesar de las cautelas o reservas que se puedan tener sobre la parcialidad u objetividad de un libro escrito por un político en activo, lo cierto es que, como dijo Gumersindo TRUJILLO el día de su presentación (véase *Canarias* 7 de 17 de noviembre de 1991, p.11) está guiado por una *objetividad utópica*. Y en cualquier caso, constituye un punto de referencia para la crítica, el desacuerdo o la adhesión, algo de lo que no está sobrado el panorama político y jurídico de Canarias.

(55) Realmente el debate tiene como fondo el pleito insular, y muchas de las posturas están inspiradas en un deseo de articular fórmulas superadoras de *ese peso muerto* de la autonomía canaria. El que fuera Director General de Desarrollo Autonómico, Sr. D. Santiago Pérez, elaboró un estudio que ha pasado a la Historia como el "Documento de la Gomera", por el hecho de haberse discutido y elaborado en la reunión que el PSC-PSOE tuvo en la isla colombina. En este documento se dicen cosas como éstas: "*La confianza en la organización política regional surge entre los habitantes de las nacientes Comunidades Autónomas a costa de debilitar la excesiva lealtad de los ciudadanos hacia otras instancias políticas; hacia la central-estatal, que disfruta de una adhesión labrada en el espíritu de los individuos a lo largo de varios siglos de vigencia del Estado-Nación, de estructura centralizada, y que debió implantarse a su vez menoscabando anteriores lealtades; y hacia las instancias de signo más*

razón el *tema* de los Cabildos se ha convertido en recurrente para todos en los últimos tiempos.

Es necesario tener muy presente estos presupuestos políticos y sociológicos para comprender un problema *jurídico* tan plástico y controvertido como es el de la organización administrativa ⁵⁶.

A nuestro juicio es posible afirmar la compatibilidad de Cabildos y Comunidad Autónoma según la economía del sistema trazado o configurado por el Estatuto de Autonomía de Canarias, de forma que pueden superarse tales reduccionismos. Decía WACH que *“la ley suele ser más inteligente que el legislador”*. Y esta lapidaria aseveración puede, quizá, tener algún sentido cuando la aplicamos al tema que tratamos, ya que del articulado del Estatuto se puede colegir que existe una fuerte relación Cabildos-Comunidad Autónoma; relación que, lejos de ser excluyente, se orienta resueltamente hacia una imbricación de los primeros en la segunda. El artículo 7, inserto sistemáticamente en el Título Primero (*“De las Instituciones de la Comunidad Autónoma”*), establece:

“1. Los poderes de la Comunidad Autónoma se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente.

2. Las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos, que seguirán regulándose por su legislación específica. Ejercerán, asimismo, las funciones que este Estatuto les reconoce”.

Por su parte, el artículo 22 EACan. dispone:

“1. Canarias articula su organización territorial en siete islas, y éstas a su vez en municipios, cuyas instituciones de gobierno local son, respectivamente, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos.

(,,,) *localista, provinciales y municipales*” (cit. tomada del trabajo de J.M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Enquadramiento ...”, loc. cit., p. 11). Evidentemente este documento y las consecuencias que de él podían extraerse suscitó una encendida polémica. Pero al margen de posturas tan legítimas como interesadas, sirve de ejemplo del deseo de imaginar, crear o articular nuevas fórmulas organizativas.

(56) No conviene difuminar la línea que divide lo político de lo jurídico. La Ciencia Jurídica tiene su propio terreno y sus propias técnicas, y no puede diluirse en el puro voluntarismo político, como a veces pretenden algunos cronistas apasionados y políticos interesados, que ven al Derecho como un límite innecesario para la consecución de sus fines. Aquí sí hace falta una verdadera adhesión o lealtad hacia el Estado de Derecho, que se define, justamente, por la limitación del poder por el Derecho y por el reconocimiento y garantía de unos derechos públicos subjetivos. Pero no es menos cierto que el Derecho de Organización debe encuadrarse en el contexto político, histórico y sociológico que lo genera, para así comprender mejor las formulaciones jurídicas que él contiene. Véanse en este último sentido las atinadas argumentaciones de Francesc DE CARRERAS sobre la Ciencia del Derecho en el *Prólogo* del opúsculo de MERCÉ BARCELÓ, *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y la regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Madrid, 1991, pp. 13-30.

2. El Cabildo constituye el órgano de gobierno y administración insular. Tendrá autonomía plena en los términos que establece la Constitución y su legislación específica conforme a lo dispuesto en el artículo treinta y dos del presente Estatuto.

3. A Los Cabildos Insulares les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen, por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Parlamento Canario, en los términos que establezcan las Leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporados los medios económicos, materiales y personales que correspondan.

Los Cabildos asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autónoma, y ejecutan en su nombre, cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios.

4. El Gobierno canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma”.

Y, además, los artículos 2,4 y 14,3 establecen la posibilidad de que los Cabildos participen en la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma⁵⁷ y puedan definir una política económica insular, que son competencias sin duda relevantes. Por eso es claro que para el Estatuto, no es que se permita una simple coexistencia soportable de Cabildos y Comunidad Autónoma, sino que para la configuración estructural de esta última parte de la posición administrativa ya consolidada de los Cabildos. Lo que de verdad quiere es una *convivencia armónica*. Para ello arbitra una fórmula muy coherente con las bases o fundamentos del sistema insular, que es la de conferirles el carácter añadido de instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias⁵⁸.

(57) Regulada de forma más pormenorizada en los artículos 124 del Reglamento del Parlamento Canario de 14 de abril de 1983, y 37 a 39 de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

(58) Como afirmó el Consejo Consultivo de Canarias en el Dictamen 1/1985, de 31 de octubre, sobre el Anteproyecto de la Ley Reguladora de las Administraciones públicas canarias: “*Los Cabildos Insulares aparecen como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias sin perder por ello su condición de Entes Locales. Por lo que luego se dirá ésta es la innovación más importante introducida por el Estatuto en el status tradicional de las Corporaciones insulares*”. No obstante, en dictámenes posteriores (núms. 25/1987, de 4 de diciembre, y 1/1989, de 3 de abril), parece que el Consejo no concibe de forma tan abierta y clara el carácter institucional-autonómico de las Corporaciones insulares. Vid. J.RODRÍGUEZ-ARANA y M.J. SARMIENTO ACOSTA, “La isla como entidad local ...”, loc. cit., p. 419; en cualquier caso, la

En resolución, la inserción de los Cabildos en el *aparato* institucional de la Comunidad Canaria es palmaria a la luz de las prescripciones del Ordenamiento Jurídico, y nos permite afirmar con cierta seguridad la compatibilidad de un protagonismo efectivo de los Cabildos en el proyecto autonómico canario. Ciertamente, como dice DE LA CUÉTARA⁵⁹ “habrá roces” y, por consiguiente, es saludable no tener una excesiva confianza en orden a que la armonía del sistema se produzca por *generación espontánea*, o que venga exclusivamente por la aplicación de mecanismos técnicos como la coordinación, o el mero acuerdo amistoso⁶⁰, ya que los intereses políticos y las tácticas o estrategias también desempeñan un importante papel en esta escena tan compleja. Pero esos *roces* no impiden el desarrollo de un verdadero proyecto autonómico en el cual las grandes tareas o cometidos de legislación, planificación general autonómica, programación o coordinación queden en poder de las instituciones autonómicas típicas o clásicas (es decir, Parlamento, Gobierno y su Presidente), y las competencias de gestión o ejecución –que no por ello deben considerarse *menores* o *poco sustanciales*–, queden en poder de los Cabildos⁶¹. Y esto nos reenvía directamente al tema competencial, que abordaremos someramente más adelante.

(...) legislación aprobada por el Parlamento autónomo y, en concreto, la Ley 14/1990, de 26 de julio, ya citada, configura, con cierta resolución, a los Cabildos desde esa doble perspectiva de Corporaciones locales e instituciones de la de la Comunidad Autónoma de Canarias. El artículo 5,2 dispone: “Los Cabildos Insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 22 del Estatuto de Autonomía”.

(59) “Encuadramiento...” op. cit., p. 12.

(60) Sobre la competencia de coordinación véase el exhaustivo estudio de J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, en el vol. colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, ob. cit., pp. 169-197. Es destacable también, A. FANLO LORAS, Fundamentos constitucionales..., op. cit., pp. 508 y ss; F. GONZÁLEZ NAVARRO, “Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la Local”, en *Organización Territorial del Estado (Administración Local)*, t. II, Instituto de Estudios Fiscales, cit. pp. 1.609-1.633; M. ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, Madrid, 1986, pp. 71-110, y E. LINDE PANIAGUA, *La coordinación de las Administraciones Públicas en la constitución española de 1978*, Madrid, 1981.

(61) En el Dictamen-Informe elaborado por ARINO ORTIZ y MONEDERO, que fue encargado por la Confederación Canaria de Empresarios (CCE), se sustenta también la viabilidad del proyecto regional cuando afirman: “Las competencias legislativas, según nuestro informe, siguen residiendo en el Parlamento de Canarias. Sólo se transfieren las potestades administrativas a los Cabildos (...)” (Cfr. el rotativo *La Provincia* de 22 de noviembre de 1985, p. 5). En el mismo sentido, aunque desde otra perspectiva, abogan. L. PAREJO ALFONSO - J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Informe solicitado por el Gobierno de Canarias con motivo de la elaboración de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias*, Instituto de Estudios de la Administración Local (inédito), Madrid-Santa Cruz de Tenerife, 1984, p. 43. Estos autores aseveran que: “(...) en el Estatuto los Cabildos asumen una posición bifronte: son entes locales, pero al mismo tiempo instituciones de la Comunidad Autónoma. En otras palabras: el Estatuto atribuye a estas organizaciones insulares un papel de gozne o bisagra en la articulación de la Administración pública canaria: último escalón territorial de la Administración autonómica y primer escalón de la Administración local, debiendo advertirse que su utilización en el primer sentido se cumple sin perjuicio de su naturaleza de ente local (...)”.

3.2) Cabildos versus Mancomunidades Provinciales Interinsulares

Ya hemos señalado que los Cabildos Insulares no tienen por qué enfrentarse de forma negativa o excluyente con la Comunidad Autónoma. Se ha visto cómo conforme a las prescripciones estatutarias se puede abogar por la superación de reduccionismos explícitos o larvados que impiden el desarrollo satisfactorio de un auténtico proyecto autonómico. Pero la decidida opción del legislador estatutario de vertebrar la Comunidad sobre el binomio islas-municipios plantea otro problema: el de saber cuál es el papel de las Mancomunidades Interinsulares, habida cuenta que con arreglo al artículo 41,2 LRRL todavía existen como órganos de expresión y representación de los intereses provinciales (?) de Canarias. Y ya hemos visto también que el rol que tienen que desempeñar las Mancomunidades es muy reducido y en todo caso secundario. Las interpretaciones maximalistas que del citado artículo 41,2 LRRL se han hecho por algún autor son, por supuesto, muy legítimas y respetables, pero, ciertamente, tienen poca viabilidad⁶². La legislación autonómica canaria parece inclinarse sin ambages en esa orientación de reducir a su mínima expresión el papel de las Mancomunidades en la estructura administrativa de Canarias. La Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias hace una sola mención, por lo demás bastante escueta, de los mencionados órganos provinciales canarios en su artículo 35: "1. Los Cabildos Insulares no podrán mancomunarse o federarse, ni siquiera para la prestación conjunta de servicios propios o transferidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del artículo 41 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Ésta es la mención que hace de las Mancomunidades un texto legal que tiene por objeto regular de forma genérica las Administraciones Públicas de Canarias"⁶³. Lo que deja meridianamente clara la orientación del legislador, que no es otra que la de asentar la estructura administrativa sobre dos instancias: la insular y la municipal. No parece, pues, que el escalón que representan las Mancomunidades resulte conflictivo o perturbador. No es previsible que se produzcan fricciones entre Mancomunidades y Cabildos. La escasez de poderes o funciones de las Mancomunidades evita cualquier evento de esta naturaleza.

En este marco pretender revitalizar las Mancomunidades⁶⁴ y, por ende, constituir, y llenar de contenido, un nuevo escalón administrativo (el provincial) no deja de ser un mero *desiderátum*, legítimo, si se quiere, pero

(62) C. DE LA CONCHA BERGILLOS, "El Régimen provincial ..." cit. *in totum*.

(63) C. DE LA CONCHA BERGILLOS (cit. pp. 282 y ss.) dice que ésta es la única mención que hace una norma con rango de Ley en el Ordenamiento autonómico.

(64) C. DE LA CONCHA BERGILLOS, cit., pp. 300 y ss.

poco eficaz. Debe repararse, además, que los principios de eficacia y economía (artículos 106 CE y 21 EACan.) podrían quedar burlados por un entendimiento un poco forzado de la operatividad del artículo 41,2 LRBRL.

Por todo lo expuesto, la contraposición entre Mancomunidades y Cabildos es más aparente que real.

3.3) Organización administrativa capitular y Administración periférica de la Comunidad Autónoma

Es sabido que en el régimen centralista anterior al consagrado por la Constitución española se optó por el desarrollo organizativo y competencial de una *Administración periférica del Estado* en vez de por un robustecimiento de la Administración local⁶⁵. De manera que la Administración periférica se erigió, como ha dicho MUÑOZ MACHADO⁶⁶, en la *pieza clave del sistema centralizador*. Pero con la aprobación de la Carta Magna de 1978 la cuestión debe ser planteada desde unos parámetros sustancialmente distintos⁶⁷, que deben ser coherentes con la nueva organización territorial del Estado. Porque es claro que la centralización y sus mecanismos técnicos y políticos deben ceder en favor de la configuración y desarrollo de esa nueva organización territorial inspirada en la *distribución de poderes*⁶⁸.

Ahora bien, el planteamiento de la cuestión o, mejor, el replanteamiento de la funcionalidad de la Administración periférica también debe hacerse con respecto a esos nuevos entes políticos de primera significación que son las

(65) En esta materia hay que remitirse inexcusablemente a un clásico: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación", en *La Administración española*, Madrid, 4ª ed., 1985, pp. 69-99. Vid., también, J. SALAS HERNÁNDEZ, "Hacia una reestructuración de la Administración periférica del Estado", en *DA*, núm. 182, 1979, pp. 221-254; S. MUÑOZ MACHADO, "Administración periférica: observaciones sobre su reforma" en el vol. conmemorativo del CXXV Aniversario de *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid 1977, pp. 217 y ss., y *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, ob. cit., pp. 44-55; M. BASSOLS COMA, "Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución", en *RAP* núm. 89, 1979, y L. ORTEGA ÁLVAREZ, "Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la Nación en el marco de un Estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas", en *DA*, núm. 214, 1988, pp. 35 y ss. y bibliografía allí citada.

(66) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, cit., p. 50.

(67) Vid. J.L. PIÑAR MAÑAS, "La Administración periférica civil del Estado", en *RAP*, núm. 100-102 (vol. III), 1983, pp. 1.900-1.901.

(68) Sobre la distribución de poderes véase la matizada argumentación de Rafael ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo I/II*, Madrid, 8ª ed., 1983, p. 46.

Bien es cierto que ello no significa que toda la Administración periférica desaparezca, sino que su papel tendrá que ajustarse a la nueva realidad constitucional. Cfr. A. GUAITA, "La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas", en *RAP*, núm. 100-102 (vol. III), 1983, pp. 2.026-2.028.

Comunidades Autónomas. No sería coherente con la letra y el espíritu de la Norma Fundamental establecer un centralismo de nuevo cuño (autonómico), que reprodujera, *mutatis mutandis*, los defectos endémicos del anterior Estado autocrático y centralista. Por eso en la vertebración intracomunitaria, que sin duda debe realizarse en toda Comunidad Autónoma⁶⁹, y que no es otra que la necesaria redefinición de los organigramas autonómico y local, se deben conjugar coherentemente principios constitucionales y estatutarios del más alto porte (artículos 103,1 CE y 21 EACan.) para procurar una articulación comunitaria que soslaye posibles –y muy probables– errores metodológicos generados por un exceso de celo del ente autonómico. Y en esta operación fundamental de redefinir los organigramas autonómico y local emerge con todo vigor el problema de la Administración periférica autonómica.

No se puede desconocer que en esta materia hay que partir de unas dificultades que vienen dadas por la propia evolución histórica, la inercia acrítica o irreflexiva y, sobre todo, por un nuevo y palpitante *neocentralismo* autonómico⁷⁰; dificultades que condicionan la definición cabal, realista y acertada de la Administración periférica autonómica. Y es que no puede haber dudas sobre la complejidad de prefigurar un organigrama autonómico en el cual las instituciones, organismos y autoridades tengan claro cuál es su verdadero papel o su precisa funcionalidad en el contexto del nuevo sistema. A veces la pasión política –legítima evidentemente–, por recabar más poder es tal que se minusvalora o relega una visión global de todo el funcionamiento del sistema. Y una labor que debe ser estructural se convierte en coyuntural⁷¹. Y esto es lo que ocurre con la cuestión de la Administración periférica. Porque en su diseño se puede escoger una opción de estas dos: Bien se establece una Administración autonómica potente, con sus tentáculos extendidos en todo el ámbito territorial de la Comunidad; o bien se aprovecha la organización administrativa existente de islas y municipios. Pero como cada camino produce a su vez recelos políticos lo estructural se pierde en un mar de indefinición. Así, muchas veces las Comunidades Autónomas ven las transferencias de funciones como una pérdida de poder y, por su parte las Administraciones locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Cabildos ...) ven en las transferencias o

(69) J.L. MEILÁN GIL habla de *vertebración de segundo grado* (Cfr. "Autonomías y descentralización local", en *REALA*. núm. 243, 1989, p. 546.

(70) J.L. MEILÁN GIL, "Autonomías y descentralización local", loc. cit., p. 552.

(71) En Canarias, por ejemplo, el debate de los Cabildos parece inscribirse en la dialéctica del *eterno retorno al mismo sitio*. Continuamente se quiere definir su papel. Hasta el momento se han aprobado 2 Leyes autonómicas (en 1986 y en 1990), y por lo que parece lo que ha establecido la última no se puede considerar como algo definitivo (con toda la relatividad que este concepto tiene en los marcos político y jurídico). Conste que con este ejemplo no se quiere hacer ningún juicio de valor sobre la mejora o no de esa Ley de 1990. Sólo se quiere significar cómo las tareas estructurales que tienen, por definición, que constituir las bases del sistema autonómico, a veces se ven sometidas a vaivenes sin fin.

delegaciones de competencias un tentáculo de la Administración superior que entienden como una seudotutela o un control encubierto con hermosas proclamas. El caso de Andalucía resulta aquí paradigmático⁷².

Lo que en cualquier caso es inexcusable es la ponderación de criterios económicos y de eficacia que permitan evitar los peligros que supone aumentar un aparato administrativo. Por ello es necesario recordar la advertencia que contenía el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que decía lo siguiente:

*“La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas Comunidades Autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional (...)”*⁷³.

Pues bien, esto también es predicable para la Comunidad Canaria, en la cual las islas deben integrarse en la Comunidad Autónoma. Ello supone que en orden a la eficacia de los servicios y en evitación de un aumento desmedido del aparato burocrático se tomen las estructuras administrativas de éstas (Cabildos) para el ejercicio de competencias que, por la transferencia o la delegación, se trasladen de la Comunidad Autónoma a los Cabildos. Evidentemente, con esta solución apuntada por la Comisión de Expertos sobre Autonomías se apuesta por una descentralización en detrimento de la desconcentración.

Pero, ¿cuál es el camino que se ha seguido en la Comunidad Autónoma de Canarias?. Con respecto a esta cuestión hay que decir que desde los inicios de la andadura autonómica canaria el legislador ha optado por un modelo de Administración autonómica que “descanse en una construcción descentralizada, sobre la base de la utilización –como piezas de la Administración regional– de los escalones ya existentes”⁷⁴. Y, señaladamente, utilizando los Cabildos como piezas cardinales de esa construcción (artículo 22

(72) Vid. J. BARNÉS VÁZQUEZ, “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en DA, núm. 214, 1988, pp. 93-135.

(73) La importancia de este informe es capital porque sirvió de soporte técnico de los Pactos autonómicos que suscribieron la extinta UCD y el PSOE el 31 de julio de 1981. Fue publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno en la Colección “Informe”, núm. 32. 1ª ed. mayo de 1981. Las posturas que generó en la doctrina fueron variadas. Para tener una visión más o menos objetiva véase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, pp. 23-35, y 461-466, y J.L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, op. cit., pp. 76 y ss. A nivel periodístico puede consultarse el editorial de *El País* de 21 de mayo de 1981, “El dictamen de los expertos”.

(74) L. PAREJO ALFONSO - J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Informe solicitado por el Gobierno de Canarias ...*, cit., p. 99.

EACan.). La Ley territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se orienta en esta dirección. Y lo mismo cabe decir de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que al establecer en su artículo 3 la doble consideración de los Cabildos como Corporaciones locales y como instituciones de la Comunidad Autónoma destaca el papel principal de éstos para el desempeño de muchas competencias transferidas o delegadas⁷⁵. La Ley autonómica que reformó la anterior (Ley 14/1990, de 26 de julio) sigue en esa tendencia de potenciar más el protagonismo de los Cabildos en la autonomía canaria⁷⁶.

Por todo ello puede colegirse que la Administración periférica debe desempeñar unas funciones o cometidos reducidos en comparación con los Cabildos⁷⁷. Y, por consiguiente, los conflictos o posibles yuxtaposiciones serán, *al menos en teoría*, pocas. No obstante, será la práctica, tan cambiante como

(75) Vid. R. ALCÁZAR CREVILLÉN, "Las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares", en *RCAP*. núm. 0, 1989, pp.15 y ss.

(76) Vid., sólo a título de ejemplo, el artículo 5. El motivo confesado de la reforma fue la de potenciar el rol de las Corporaciones Insulares (Véase *Canarias* 7 de 9 mayo de 1989, p.7).

(77) Repárese en lo que dice el artículo I de la referida Ley autonómica de 1990: "*Para la representación y gestión de sus intereses, Canarias, sus islas y sus municipios se institucionalizan, respectivamente, en la Comunidad Autónoma, con su Administración Pública, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos*". Se destaca, pues, el relieve de Cabildos y Ayuntamientos. Pero esto no quiere decir que la Administración periférica desaparezca. El Preámbulo de la misma Ley se encarga de poner de manifiesto la siguiente regla, que orientará y dirigirá el aparato administrativo canario: "*Se desarrollan los instrumentos de gestión para aplicar aquel que resulte más adecuado, fijando el grado de intervención del Gobierno de Canarias en la necesidad de cumplir con la exigencia del interés general de la Región a satisfacer en cada caso concreto, de tal forma que, en presencia de aquel interés que afecte a la idea misma de Región, la Comunidad Autónoma de Canarias actuará a través de su propia Administración Central o Territorial. Cuando el interés a cuya satisfacción tienda una competencia administrativa estatutaria, responda a un interés preponderantemente insular, la Ley la atribuye a los Cabildos (...)*". Asimismo el artículo 9 de la misma Ley dispone que: "*El ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo anterior corresponderá a la Administración propia de la Comunidad Autónoma de Canarias siempre que, además de estar implicado un interés general de la Región, concurren cualquiera de las siguientes circunstancias: a) Que la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios rectores establecidos en los artículos 1 y 5,2 del Estatuto de Autonomía, hagan preciso el desempeño regional de las funciones que abarque la competencia; b) Que la naturaleza de la actividad o del servicio prestado imponga su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía*". Además, los artículos 27,4 y 6 ó 32 dejan clara la existencia de la Administración territorial de la Comunidad Autónoma. Luego, no es que se suprima, sino que deberá amoldarse a los criterios de distribución de competencias y a los principios constitucionales y estatutarios en juego (eficacia, economía, máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos ...). Pero, en último término, dicha Administración se definirá en cada momento, por ser —como dice GUAITA (loc. cit., p. 2.026)—, tan plástica, opinable y política. Así, por ejemplo, el artículo 13,1 del Decreto autonómico 16/1986, de 26 de enero, de Política Territorial establece una cláusula general que permite "*crear por Decreto del Gobierno de Canarias, Direcciones Territoriales de la Consejería, cuando el volumen de asuntos a gestionar lo aconseje*"; es decir, una previsión que permite un amplio margen para crear Direcciones Territoriales.

convulsa, por estar sometida a criterios coyunturales o estrategias políticas, la que definirá el papel real de la Administración periférica.

3.4) Breve síntesis del panorama competencial

En último extremo, la relevancia de un organismo en el entramado institucional de una Comunidad Autónoma es directamente proporcional al nivel de competencias que realmente ostenta. Porque hablar de “competencias” es aludir al *poder real y efectivo* que tiene cualquier organismo. En un Estado centralista es obvio que las Corporaciones Territoriales ocupan un lugar instrumental y siempre secundario. Por el contrario, en un Estado que, como el consagrado en la Norma Suprema, erige la descentralización⁷⁸ como un principio conforme al cual debe actuar la Administración (artículo 103 CE), la atribución de competencias o funciones es la vía principal para que la descentralización despliegue todas sus potencialidades. Entonces, resulta esclarecedor saber cuál es el nivel de competencias para, a su vez, comprobar si esa relevancia que dice otorgarse a los Cabildos y a esa descentralización que tanto se repite es realmente un hecho constatable y objetivable o, en cambio, se queda en simple retórica que para casi nada sirve en la realidad cotidiana de las Administraciones Públicas de Canarias. Hay que decir en primer lugar que no se puede abordar pormenorizadamente el tema competencial por ser muy complejo y con infinitud de matices que desbordan el objeto del presente estudio. Por ello sólo esbozaremos las líneas maestras que ha trazado el legislador canario de 1990 en orden a dotar de contenido a la autonomía local de los Cabildos, y tratar de dar sentido a la nueva consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma que tienen los organismos capitulares.

En consecuencia, los Cabildos, partiendo de la doble consideración de Corporaciones locales e instituciones autonómicas tienen las siguientes competencias:

a) Competencias de los Cabildos como Corporaciones locales.

Este tipo de competencias vienen determinadas por equiparación, como ya es tradicional en el Derecho local español, a las que tienen las Diputaciones Provinciales (artículo 41,1, en relación con el 36, ambos de la LRBRL), si bien el Parlamento autónomo asume también un papel de primer orden, ya que está legitimado para conferir poderes o funciones a los Cabildos en el marco de competencias asumidas por la Comunidad.

(78) Cfr. G. ARIÑO ORTIZ, “Principios de descentralización y desconcentración”, en *DA*, núm. 214, 1988, pp.11-34.

La Ley de 26 de julio de 1990, siguiendo el criterio consignado en el Estatuto (ex artículo 22), establece en su artículo 41 que: “Los Cabildos Insulares, como Corporaciones Locales Territoriales, tienen atribuido el gobierno, la administración y representación de cada isla y gozan de plena autonomía para el ejercicio de sus competencias propias”. Y en el artículo 42, párrafo primero, dispone: “Son competencias propias de los Cabildos, además de las reconocidas en el artículo 5 de la Ley de 11 de julio de 1912, de Régimen de Archipiélago Canario, las que se les atribuyan con tal carácter, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en las Leyes reguladoras de los distintos sectores de la actuación pública”. Y luego en el artículo 43 desglosa una serie de competencias tomando como punto de referencia el artículo 36 LRBRL⁷⁹.

Las competencias *propias* de los Cabildos se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del mismo (artículo 7,2 LRBRL) y constituyen el núcleo duro a partir del cual la autonomía local despliega toda su virtualidad operativa. Estas competencias deben reunir los tres requisitos que ya SALAS en 1973⁸⁰ destacó: *ser específicas, exclusivas y decisorias*. Tienen, además, reserva de Ley (artículo 7,1 LRBRL, y 42 de la Ley canaria de 1990)⁸¹, y no pueden ser objeto de controles genéricos sino específicos⁸². Asimismo, estas competencias vendrán determinadas por la legislación sectorial⁸³, reguladora de los distintos sectores de la acción pública (artículo 2 LRBRL), y tendrán que concretar un poder o capacidad efectiva para que los Cabildos en

(79) El precepto dice: “Artículo 43,1, en particular corresponde a los Cabildos Insulares las siguientes competencias:

a) La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los Ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impidan la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de los servicios públicos supramunicipales.

d) Aprobar los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los Ayuntamientos de cada isla, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

A tal fin los Ayuntamientos realizarán las propuestas de obras que afecten a su término municipal, que no podrán ser modificadas por el Cabildo respectivo, salvo por causas justificadas y previa audiencia al Ayuntamiento afectado.

e) El fomento y administración de los intereses peculiares de la isla. (...).”

(80) “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política*, ob. cit., p. 318.

(81) L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El Régimen Constitucional de las competencias locales*, Madrid, 1988, p. 98.

(82) Cfr. STC de 2 de febrero de 1981 (FJ. 12A). También el trabajo de L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, en *REDA* núm. 40-41, 1984, p. 220, el cual entiende que la ponderación de intereses públicos aconseja que no deba excluirse a priori técnicas de control más ajustadas a las competencias propias que la de mera supervisión de la observancia de la legalidad.

(83) Cfr. STC núm. 214/1989, de 21 de diciembre.

su faceta de Corporaciones locales ordenen y gestionen una parte importante de los asuntos públicos, como establece el artículo 3,1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Pero junto a las competencias propias, los Cabildos pueden ostentar las delegadas, las cuales se ejercen "*en los términos de la delegación*" (artículo 7,3) los cuales pueden prever técnicas de dirección y control de oportunidad; así como competencias transferidas (artículos 10, 12, 42 segundo párrafo y 44 de la Ley canaria de 26 de julio de 1990)⁸⁴.

b) Competencias de los Cabildos como instituciones de la Comunidad Autónoma.

En coherencia con la elevación a la categoría de instituciones comunitarias, el Estatuto atribuye una serie de competencias que dan contenido y funcionalidad a la nueva faceta capitular. Así se establece que:

1ª) Ostentan la iniciativa legislativa en el Parlamento autónomo (artículos 11,4 EACan., y 37 a 39 de la Ley autonómica 14/1990, de 26 de julio).

2ª) Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias (artículo 22,3 EACan. y 36, 2-b) de la mencionada Ley de 26 de julio de 1990).

3ª) Asumen la representación ordinaria en cada isla de la Administración autonómica (artículos 22,3 EACan., y 36, 2-c) y 40 de la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio).

4ª) Ejecutan en nombre de la Administración autonómica cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de sus órganos administrativos propios (artículo 22,3 párr. 2º EACan.)

5ª) Definen o pueden definir una política económica insular, bajo la coordinación del Gobierno de Canarias (artículo 14,3 EACan.).

6ª) Y todas aquellas competencias que se les transfieran o deleguen en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma (artículo 22,3 EACan.).

Como se observa, el panorama competencial de los Cabildos es bastante

(84) No podemos abordar las incorrecciones o deficiencias que se pueden detectar en la Ley de 1990 por no ser objeto del presente trabajo. Pero basta remitirse al Dictamen 1/1989, de 3 abril, del Consejo Consultivo de Canarias para descubrir esas incoherencias que se plasmaron en la tan citada Ley.

La misma incorrección se detectaba en la anterior de 1986. Vid. sobre el particular, R. ALCÁZAR CREVILLÉN, loc. cit., pp. 20 y ss.

rico, lo que implica un protagonismo importante en el sistema autonómico canario. Es previsible que en el futuro, cuando se establezcan o consoliden las transferencias de competencias, y, en consecuencia, *la cuestión de los Cabildos* deje de ser un tema recurrente para la argumentación política, la construcción descentralizada por la que aboga el Estatuto y la legislación autonómica dé mejores y mayores frutos que los que hasta ahora ha dado en orden a la eficacia y la economía de los servicios. Cuestión de máxima trascendencia, porque el *quid* de toda organización administrativa es, justamente, servir a los intereses generales (artículo 103,1 CE); y, en definitiva, satisfacer las necesidades colectivas.

IV. A MODO DE COMPARACION: LOS CONSEJO INSULARES DE LAS ISLAS BALEARES

4.1) Encuadramiento general

Cobra interés en nuestro estudio el análisis comparativo de la organización que se ha configurado en el Archipiélago Balear, porque las singularidades que definen las circunstancias físico-geográficas de las islas deben tener una traducción en materia organizativa. Sin embargo, hay que tener muy presente que la evolución que el proceso de reconocimiento de la realidad insular ha tenido lugar en las Islas Baleares no se puede identificar con los problemas de las Islas Canarias en su devenir histórico. Se trata de dos Archipiélagos con factores distintos; lo que en ellos concurre es ese común denominador, que es el determinante físico-geográfico el cual obliga a arbitrar fórmulas organizativas que se adapten a la realidad insular.

Hay que advertir en primer lugar que el establecimiento de un modelo organizativo peculiar del Archipiélago Balear es reciente. Es a partir de 1978, en plena efervescencia constitucional, cuando se reconoce un régimen propio para las Islas Baleares⁸⁵. El Real Decreto-Ley 18/1978, de 13 de junio, que aprobó el régimen preautonómico del Archipiélago creó, por una parte, el denominado *Consejo* General Interinsular, y, por otra, los *Consejos Insulares* en cada una de las tres Islas: Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera (estas últimas forman una sola demarcación insular). Este Real Decreto-Ley se adelantó a la Constitución, si bien se remitía a ésta y a la Ley de Elecciones Locales para su instauración definitiva⁸⁶. A partir de esta capital circunstancia

(85) Sobre la lucha por el reconocimiento de las singularidades insulares en el ordenamiento español vid. J. RODRÍGUEZ ARANA - M.J. SARMIENTO ACOSTA, "La isla como entidad local...", loc. cit., pp. 411-413 y 420-423.

(86) Vid. J.M.^a QUINTANA PETRUS, *El Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares. Análisis jurídico y sistemático*, Madrid, 1.^a ed., 1984, p. 53. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, op. cit., pp. 1.172 y 1.173.

se construye, entonces, una organización político-administrativa que toma la entidad insular como la auténtica pieza estructural del Archipiélago⁸⁷ y, consiguientemente, se establece una Administración asentada sobre dos niveles: a) el insular, que tiene en los Consejos Insulares sus organismos representativos, y que asumen gran parte de las competencias que hasta ese momento eran ejercidas por la Diputación Provincial —que desaparece de facto—; y b) el escalón interinsular representado por el Consejo General Interinsular, el cual se erigió en organismo preautonómico por el Real Decreto-Ley, ya citado, que instauró el régimen preautonómico en las Islas. A partir de aquí empieza el proceso de delegación de competencias (cfr. artículo 5) en los Consejos, reservándose el órgano interinsular la competencia de coordinación. Los Consejos ven así aumentar sustancialmente su ámbito competencial, y cuando se aprueba el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero) para las Islas Baleares las competencias delegadas vienen a convertirse en verdaderos derechos adquiridos⁸⁸. Lo que demuestra palmariamente la orientación resuelta del Estatuto de establecer una Comunidad descentralizada y, paralelamente, incrementar el rol de los Consejos en la nueva andadura de la Autonomía Territorial Balear. El artículo 42 dice algo muy ilustrativo de esa orientación: “La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ejercerá sus funciones administrativas por medio de los Entes y organismos dependientes del Gobierno de las Islas Baleares, *así como a través de los Consejos Insulares y de los Municipios*”⁸⁹. Otros preceptos estatutarios (artículos 5,1; 28,6; 39 ó 46,5) se insertan también en esa orientación. Lo que parece dejar clara la anterior afirmación de que el Estatuto opta por una Administración territorial que prima la Administración indirecta en detrimento de la directa⁹⁰; administración que el mismo Estatuto instrumenta a través de las técnicas de transferencia, delegación o encomienda de la gestión ordinaria de los servicios. La opción adoptada implica que la Administración periférica de la Comunidad será limitada y casi excepcional⁹¹, sin que ello suponga, en modo alguno, negar

87) Vid. A. RIBAS MAURA, *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universidad de las Islas Baleares, Palma de Mallorca, 1988, pp. 219 y 220. y B. COLOM PASTOR, “El proceso de descentralización y desconcentración en la organización territorial de las Islas Baleares”, en *DA*, núm. 214, 1988, p. 172.

(88) Cfr. B. COLOM PASTOR, “El proceso de descentralización ...”, loc. cit., p. 176. En concreto, la Disposición Transitoria Novena del aludido Estatuto dice: “*Al promulgarse el presente Estatuto, las instituciones de autogobierno de las Islas Baleares habrán de respetar las competencias que los Consejos Insulares hayan recibido del Ente preautonómico*” (apartado primero).

(89) La cursiva es nuestra.

(90) Vid. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, op. cit. p. 1.173.

(91) Cfr. B. COLOM PASTOR, “El proceso de descentralización ...”, loc. cit. p. 183. También, “la posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares”, en el vol. colectivo, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Palma de Mallorca, 1988, pp. 175 y 176.

la potestad de la Administración autonómica recién creada para constituir y estructurar su propia Administración Pública (ex artículo 148.1-1ª CE).

4.2) La decidida orientación descentralizadora del Estatuto y sus dificultades

La orientación del Estatuto Balear de potenciar el papel de los Consejos Insulares es bastante clara⁹². El artículo 39, que prevé la posibilidad de asumir una lista de hasta 27 materias, la mencionada disposición transitoria novena o el artículo 42, más arriba transcrito, respaldan tal aseveración. Pero es que, además, las tendencias legislativas y doctrinales de conferir a los Consejos Insulares el carácter de instituciones de la Comunidad Autónoma⁹³ reflejan también diáfamanamente la necesidad de insertar de lleno los organismos insulares en el entramado nuevo de la Comunidad Autónoma.

Todo esto demuestra la especial significación que tienen los Consejos en orden a procurar un mejor montaje de la Comunidad Autónoma Balear⁹⁴.

(92) J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 1.173 afirma: "(...) el Estatuto no sólo mantiene los Consejos Insulares como órganos de gobierno, administración y representación de las islas, sino que, más aún, los configura como las paredes maestras de la organización autonómica"

(93) En este sentido hay, no obstante, posiciones doctrinales divergentes. Así, QUINTANA PETRUS (*El Estatuto de Autonomía ...*, op. cit., pp. 188, 190 y 191) no concibe los Consejos como instituciones autonómicas, sino como "entes con especial vocación a participar de la gestión de las competencias autonómicas". Por el contrario, COLOM PASTOR ("La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares", en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, op. cit. p. 160) y RIBAS MAURA (*El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares ...*, cit., pp. 221-224), entienden que los Consejos son instituciones autonómicas, pero no instituciones de autogobierno. Y fundamentan sus tesis en la inserción sistemática de los Consejos Insulares dentro del Estatuto (Título III, "De las Instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares"); y también porque en el artículo 18 del Estatuto, junto al Parlamento, el Gobierno y el Presidente, figuran los Consejos.

(94) J. RODRÍGUEZ-ARANA y M.J. SARMIENTO ACOSTA ("La isla como entidad local ...", loc. cit., p. 418) afirman: "En la andadura de estas Comunidades Autónomas asentadas sobre territorios fraccionados y en el desarrollo de las funciones de las instituciones se palpa la necesidad de conectar el entramado institucional autonómico con la realidad subyacente al mismo. Una realidad fuertemente condicionada por el *hecho insular*, que obliga a que la organización y el funcionamiento de las nuevas instituciones autonómicas (Parlamento, Gobierno y su Presidente) tomen como punto de referencia insoslayable los organismos de gobierno y administración de las islas, para así fortalecer esas nuevas instituciones. Así se comprende que, por ejemplo, el artículo 38,1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares contenga una previsión tan singular, pues establece que: "Cada uno de los Consejos Insulares estará integrado por los Diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera". O que el artículo 39 del mismo cuerpo legal establezca que los Consejos Insulares, al margen de las competencias que les correspondan en su faceta de Corporaciones locales, "tendrán la facultad de asumir en su ámbito territorial la función ejecutiva y la gestión en la medida en que la Comunidad Autónoma asuma competencias sobre las mismas" (...). Por lo que concierne a los Cabildos canarios, los artículos 7,2 y 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias (...) dejan claro que el binomio islas-Cabildos es el que vertebra el nuevo sistema (...)".

Sin embargo, esta opción descentralizadora, tan abierta, ha sido puesta en tela de juicio por la doctrina científica que ha estudiado con alguna profundidad la organización balear⁹⁵, ya que el desplazamiento que, de los cometidos autonómicos, auspicia el artículo 39 del Estatuto, sin matices y sin ponderar distintas variables (diferencias sectoriales, distinción de potestades, etc.) puede generar más de un problema. Y en esta, por así decirlo, *laguna* ha debido reparar el legislador autonómico, pues en la Ley de Consells Insulares se sigue un camino distinto, que expresa las cautelas que aquél alberga, ya que se escoge una técnica (la delegación de competencias) que conlleva unos poderes de fiscalización y control que permiten al ente autonómico establecer contrapesos en relación con los poderes o competencias de los Consejos Insulares. Esto quiere decir que no es fácil articular los poderes autonómicos y locales, y que las soluciones maximalistas no resultan adecuadas en el inicio de la vida de un nuevo ente, sobre todo si los fundamentos del mismo son tan intrincados como los de un Archipiélago

V. REFLEXIÓN FINAL

Hemos visto la complejidad que existe para establecer y desarrollar una organización territorial e institucional en una Comunidad Autónoma como la Canaria, en la cual la Historia y la Geografía juegan un papel determinante a la hora de proponer y plasmar soluciones eficaces. A los conflictos, ya endémicos, como el llamado pleito insular, se suman otros de carácter más técnico pero no menos molestos para la coherencia global del sistema autonómico, como la vacuidad de la provincia canaria, así como la dificultad de construir una Administración que se adapte a la realidad, a las necesidades colectivas que pretende satisfacer. Se ha observado que estos problemas nada académicos obligan a arbitrar fórmulas o soluciones singulares, las cuales deben huir de reduccionismos, que siempre tienden a simplificar las cuestiones sometidas a debate para “satanizar” de esta forma las tesis opuestas a las propias. Así mismo se ha demostrado que, desde una perspectiva jurídica, el Estatuto permite claramente una *convivencia* con cierta armonía de Cabildos y Comunidad, teniendo esta última las competencias que procuren el funcionamiento global de la organización autonómica (legislación, planificación general, coordinación en los casos que los intereses en juego lo aconsejen, etc.), y los Cabildos el grueso de funciones de gestión y ejecución como instancias más aptas para resolver los problemas concretos de los

(95) L. PAREJO ALFONSO - J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Informe solicitado por el Gobierno de Canarias ...*, cit., p. 121.

ciudadanos. Ello obliga a reconsiderar la funcionalidad de la Administración periférica de la Comunidad, ya que las disfunciones o despilfarros que puede ocasionar una duplicación innecesaria de aparatos administrativos o burocráticos son contraproducentes y pueden convertir la autonomía canaria en un pequeño monstruo ineficaz y sin sentido, en un "Leviatán", como ha dicho ARMAS MARCELO⁹⁶. Además, es indudable que esta fórmula o solución organizativa, que pivota sobre Comunidad Autónoma y Cabildos, desplaza claramente a otros organismos que si bien existen realmente no tienen vida, cuales son las Mancomunidades Provinciales Interinsulares.

En cualquier caso, no se puede maximizar en esta materia la operatividad del Derecho. Las soluciones auspiciadas por el Ordenamiento en cuestiones de organización, en el fondo, siempre son muy plásticas y moldeables, y están sometidas a vaivenes políticos que influyen al final más que las propias prescripciones jurídicas. Piénsese, por ejemplo, en la solución arbitrada por la Constitución en relación con la organización territorial del Estado y la realidad que luego se plasmó⁹⁷. Aquí la famosa frase de Otto MAYER que decía: "el Derecho constitucional pasa, el Derecho administrativo queda"⁹⁸ habría que matizarla. Y habría que decir que, efectivamente, el Derecho de organización como Derecho Administrativo queda. Ahora bien, el estado en que permanece, cómo queda o qué interpretación se hace en la práctica de esa *permanencia* es algo que dependerá, más que del Derecho en sí, de factores de diversa naturaleza entre los cuales los políticos ocupan un lugar preeminente.

(96) Así califica el autor la ineficacia e incapacidad de la duplicación innecesaria de organizaciones sin ninguna funcionalidad y que no reportan ningún beneficio a los ciudadanos. Véase, "El leviatán autonómico", en *Canarias* 7 de 30 de noviembre de 1991, p. 5.

(97) Cfr. J.L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, op. cit., pp. 26 y ss. Este autor, que tiene una especial autoridad en la materia ya que intervino activamente en la redacción del Título VIII ("De la organización territorial del Estado") de la Carta Magna, incide sobre la disociación existente entre normas constitucionales y realidad definitivamente concretada.

(98) *Deutsches Verwaltungsrecht*, Munich y Leipzig, 3ª ed., 1924. Véase también A. GALLEGO ANABITARTE, *Derecho público, Derecho constitucional, Derecho administrativo*, Madrid, 1980.