

LA ORGANIZACIÓN DE LOS CABILDOS INSULARES: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

THE ORGANISATION OF ISLAND COUNCILS: PAST, PRESENT AND FUTURE

MARÍA MERCEDES CONTRERAS FERNÁNDEZ*

RESUMEN

Desde el resurgimiento de los cabildos como institución jurídico administrativa a principios del siglo XX con la llamada Ley de cabildos de 1912 hasta la actualidad, su régimen organizativo interno ha ido discurriendo por distintas etapas, en una trayectoria más o menos paralela a las diputaciones provinciales, pero siempre con notas claramente diferenciales, justificando con ello no solo su existencia después de un siglo sino la necesidad de adecuar su régimen jurídico a la compleja naturaleza y funciones asignadas a los mismos, tanto como órgano de gobierno y administración de la entidad local isla, como además y especialmente, a partir de su consideración como institución de la comunidad autónoma.

Palabras clave: cabildos; diputaciones provinciales; régimen organizativo; órgano de gobierno y administración; institución de la comunidad autónoma.

ABSTRACT

Since the resurgence of the cabildos as a legal-administrative institution at the beginning of the 20th century with the so-called cabildos Law of 1912 to the present, its internal organizational regime has gone through different stages in a more or less parallel trajectory to the Provincial Councils, but always with clearly differential notes, thus justifying not only their existence after a century but also the need to adapt their legal regime to the complex nature and functions assigned to them both as a governing body and administration of the local island entity, as well as and especially, from its consideration as an institution of the Autonomous Community.

Key words: councils; provincial councils; organizational system; governing body and administration; institution of the Autonomous Community.

1. INTRODUCCIÓN

Visto desde la lejanía, Canarias se presenta como un único hecho insu-

* Licenciada en Derecho. Doctora en Islas Atlánticas: Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional. Funcionaria con habilitación Nacional, Secretaría categoría superior.

lar, no obstante haber presentado las distintas islas desde el inicio de su historia hechos diferenciales por el modo de conquista, realengo o de señoría, al tiempo que se dotaban de un sistema administrativo que, aunque con un tronco común en el derecho castellano, presentó y derivó en sutiles diferencias.

La Constitución de Cádiz de 1812 modificó profundamente el contexto jurídico administrativo local de las islas, sustituyendo los antiguos cabildos insulares por los nuevos ayuntamientos de representación directa, *para el gobierno interior de los pueblos*, a la vez que se instauraba la provincia, creada por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833¹, a semejanza de la división administrativa francesa, como un escalón intermedio entre el poder central y el municipal, apareciendo ahora las *diputaciones provinciales, para promover su prosperidad*. A partir de ese momento, todo el archipiélago quedaba integrado en una única provincia y la diputación provincial como persona jurídica, sentando así las bases, con esta imposición de la nueva estructura político administrativa del Estado, para el pleito insular entre Gran Canaria y Tenerife en torno a la capitalidad; pero a la vez, para el resurgimiento de la figura de los cabildos insulares como fórmula autonomista intermedia frente a las alternativas unionistas (Tenerife) y divisionistas (Gran Canaria), que vieron la luz con la Ley sobre Reorganización Administrativa y Representación en Cortes de las Islas Canarias, de 11 de julio de 1912, conocida como *Ley de cabildos insulares*, y que al tomar materias propias de los municipios pero también de las provincias, constituían el reflejo de la realidad natural física y geográfica que es la isla y del carácter intermedio entre el ayuntamiento y la diputación en el tejido social del archipiélago.

El objetivo del presente estudio no es otro que analizar, desde ese resurgimiento de los cabildos como institución jurídico administrativa hasta la actualidad, su régimen organizativo a lo largo de las distintas etapas por las que han pasado, intentando verificar si la misma obedece y se adecua a la naturaleza y funciones asignadas a los mismos no solo como órgano de gobierno y administración de la entidad local isla, sino además y especialmente, a partir de su consideración como institución de la comunidad autónoma.

¹ Publicado en la *Gaceta de Madrid*, n. 154 (Madrid, 3 de diciembre de 1833): En su art. 1 decía «El territorio español en la Península é islas adyacentes queda desde ahora dividido en 49 provincias, que tomarán el nombre de sus capitales respectivas» y el art.2 sentenciaba: «Santa Cruz de Tenerife, la de las Islas Canarias».

2. PASADO

2.1. *El resurgimiento de la institución con la Ley de Cabildos de 1912 y su Reglamento provisional*

La Ley de 11 de julio de 1912² comenzaba proclamando la unidad del archipiélago canario y la capitalidad en Santa Cruz de Tenerife, completando la organización, y esta fue su principal innovación, con la creación de los cabildos insulares en cada una de las siete islas como corporaciones administrativas. La ley les otorgaba atribuciones propias o exclusivas de su competencia (básicamente, la administración de sus intereses, referidos a la creación y conservación de servicios, administración de fondos, custodia de bienes y asuntos de su personal), pero también como corporaciones de categoría superior a los ayuntamientos (revisión de acuerdos, inspección de servicios y cuentas); en ambos casos, las mismas que las atribuidas a las diputaciones, además de otras consultivas en materia de aguas, fomento, instrucción, sanidad, beneficencia y obras públicas.

La inserción del cabildo entre el municipio y la provincia, además de las dificultades para compaginar en un solo organismo ambas naturalezas municipal y provincial, generó un nuevo problema que no era otro que la inoperancia o inutilidad en este contexto de la Diputación Provincial de Canarias, cuyas funciones y contenido como corporación quedaban en cuestión, dejándose la solución en manos de un reglamento que vio la luz mediante Real Orden de 12 de octubre de 1912 bajo el nombre de Reglamento provisional para el régimen de los cabildos insulares de Canarias³, pero que nunca llegó a ser definitivo, generándose nuevamente el debate entre Gran Canaria y Tenerife acerca precisamente de la jurisdicción que debía tener la diputación, pero cuya indeterminación dio lugar a una libertad interpretativa y, con ello, a un incremento de la autonomía administrativa de los propios cabildos, especialmente en las islas menores⁴.

En efecto, el Reglamento provisional atribuía a los cabildos insulares, junto al gobernador y la diputación, el régimen y administración del archipiélago canario; esta última, la diputación, solo en cuanto afectase a los asuntos de interés general y común del archipiélago y fuese compatible con el funcionamiento ordenado de los cabildos, encargados del gobierno de cada isla como corporación administrativa y representación legal del territorio a que se extendiera su acción.

² Publicada en la *Gaceta de Madrid* (13 de julio de 1912).

³ Publicado en la *Gaceta de Madrid* (14 de octubre de 1912).

⁴ RAMÍREZ MUÑOZ (2004), pp.75-89.

Se componían de un número de consejeros en función de la población, elegidos por sufragio directo, y para su funcionamiento tendrían un presidente, un vicepresidente, uno o dos procuradores síndicos y una comisión permanente (compuesta por el presidente, vicepresidente y entre siete y cinco vocales según las islas mayores o menores) elegida por el propio cabildo una vez constituido, al igual que debían proceder a la aprobación de su reglamento de régimen interior, publicándose en el boletín oficial de la provincia para trámite de audiencia a los interesados, siendo aprobado de forma definitiva por el Gobierno Civil. Debía fijarse, además, reunido en pleno, el número de comisiones, el régimen de sesiones ordinarias, así como otras cuestiones de régimen interno y tendrían un secretario que igualmente actuaría en las comisiones permanentes, elegido libremente por el propio cabildo, previa oposición, y un contador (función desempeñada por el secretario en los cabildos de las islas menores). En los cabildos de Tenerife y Gran Canaria podrían además nombrar procuradores síndicos para la defensa en juicio de los asuntos de su interés.

Las funciones otorgadas a la comisión permanente básicamente eran las de preparación de los asuntos que hubieren de someterse al cabildo en sus reuniones trimestrales proponiendo los acuerdos a adoptar, y por otro lado, resolver los asuntos urgentes a reserva de su aprobación definitiva por el cabildo, salvo las materias más importantes —creación de establecimientos y servicios, contratos, pactos de mancomunidades, presupuestos, visitas e inspecciones a ayuntamientos y revisión de acuerdos municipales— reservadas únicamente al pleno.

Quedaba pues diseñada la organización interna de los cabildos que, con mayores o menores ajustes, ha perdurado hasta nuestros días.

2.2. *La Dictadura de Primo de Rivera y el Estatuto Provincial de 1925*

Con la dictadura de Primo de Rivera entramos en una nueva etapa en lo que se refiere a la reforma de la administración, especialmente en el ámbito canario, con la finalización, al menos formalmente, del pleito insular tras la división provincial auspiciada por el Decreto de 1927.

La exposición de motivos del Estatuto Provincial⁵ ya advertía que el gobierno, frente a las añejas rivalidades interinsulares, no tenía otro camino que el de la descentralización. Así, continuaba, «los servicios de Estado en Canarias, mantenida la unidad provincial, seguirían como estaban pues no se trata

⁵ *Gaceta de Madrid*, n. 80 (Madrid, 21 marzo de 1925).

ahora de regularlos, pero desaparece la diputación provincial porque en Canarias era un organismo sin vida ni funcionamiento». Por ello, se fortificaba la personalidad de los cabildos, que se asimilan a las diputaciones, y se autorizaban las mancomunidades voluntarias para que las islas menores recibieran amparo de las mayores; se creaba además una mancomunidad interinsular obligatoria para ostentar la representación unitaria de la provincia, aunque con una estructura diferente a la de la diputación.

Respecto de la organización, el estatuto contemplaba que los cabildos tuviesen consejeros directos (elegidos en la circunscripción provincial) y corporativos (designados por los ayuntamientos), por mitad, elegidos igualmente que para la diputación⁶. Su organización debía acomodarse en lo posible a las diputaciones provinciales. Contaban con presidente, vicepresidente, y funcionaban en comisión permanente (consejeros directos) o en pleno (en unión de los corporativos). De las sesiones tanto de la comisión, que podría funcionar en ponencias sectoriales, como del pleno se levantaría acta por el secretario, que se publicarían en el boletín oficial de la provincia.

Por primera vez se deja constancia explícita de las atribuciones de los funcionarios «insulares», tanto del secretario con funciones dobles, como integrante de la propia corporación y como jefe de los servicios administrativos, como del interventor de fondos, con función de fiscalizar cualquier ingreso o gasto hecho por la corporación.

Los cabildos además debían constituir una mancomunidad de todos ellos que asumiría la representación unitaria del archipiélago, la gestión de los servicios que voluntariamente quisieran traspasarle o se prestan de forma ineficaz, además del reparto de cargas que el Estado impusiese a las diputaciones, integrada por un representante de cada cabildo y que celebraría sus sesiones en Tenerife.

El aparente ambiente de serenidad e independencia existente en el archipiélago y la conveniencia de dotar a las islas de la adecuada organización fueron la justificación para dar de una vez por todas una solución definitiva al *problema canario* «no obstante el dictado que la realidad imponía de que por extensión territorial, por número de habitantes y más que nada por distancia y apartamiento entre las islas, era necesaria la agrupación de ellas en dos provincias bien dotadas de servicios cada una, que no resultan menores en superficie ni en población que la mayor parte de las peninsulares...»⁷. Así,

⁶ El número de consejeros sería el siguiente: catorce en Tenerife y Gran Canaria; doce en La Palma; diez en Lanzarote y La Gomera; ocho en Fuerteventura y seis en El Hierro. En estas cifras, la mitad corresponderá a cada clase.

⁷ *Gaceta de Madrid*, n. 266 (Madrid, 23 de septiembre de 1927), pp. 1659.

mediante Real Decreto núm. 1586 publicado en la *Gaceta de Madrid* de 23 septiembre de 1927, se procedió a dividir el territorio nacional que constituye el archipiélago canario en dos provincias, con la denominación de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, subsistiendo en cada una de las siete islas los cabildos insulares, con las atribuciones del Estatuto Provincial de 1925, zanjándose de esta manera, el menos en lo formal, el histórico pleito insular.

2.3. *La Constitución republicana de 1931*

Desde los primeros momentos de la República se producen en Canarias diversos movimientos que reflejan las inquietudes provocadas por las expectativas creadas ante los cambios que el nuevo régimen pudiera introducir en la organización del archipiélago.

Durante esta etapa, la estrategia parece ir dirigida, al menos desde Tenerife, a eliminar la división provincial establecida en 1927, centrando la articulación de las islas en torno a los cabildos como base de la futura estructura regional unitaria, logrando por un lado la atracción de las islas periféricas y por otro el debilitamiento de la organización provincial. Por el contrario, la posición gran Canaria se resiste a variar en lo sustancial dicha división provincial⁸.

La fórmula recogida en la Constitución de 1931 no iba a solventar los conflictos planteados, posponiéndose la configuración de la administración local al momento de elaboración de los estatutos de autonomía que, por los acontecimientos acaecidos en 1936, vieron frustrada su continuidad.

2.4. *Los cabildos durante la dictadura*

La militarización provocada por la guerra civil se traducirá en la ocupación física de las corporaciones locales por las nuevas autoridades militares, aunque pasados los momentos iniciales, lentamente se irán reincorporando civiles a la dirección de las instituciones. Los cabildos experimentan una creciente asunción de funciones y recursos apoyada por el mando militar, que ven en él un organismo centralizador, hasta el punto de que esta hipertrofia será a costa de minorizar a los ayuntamientos. Básicamente su labor se centra en la consecución de recursos para la hacienda insular, la depuración del personal a su servicio y los intentos de meter en cintura a los funcionarios⁹.

⁸ PÉREZ GARCÍA, ALCARAZ ABELLÁN (2003), pp. 534-560.

⁹ ALCARAZ ABELLÁN (1993), pp. 83 y ss.

Pero junto a ello se advierte una especie de ofensiva de las diputaciones, con la asignación de algunas competencias a los gobernadores civiles, como un intento de responder a su pérdida de protagonismo durante la etapa anterior. Las medidas no se tomarían hasta 1945, con la Ley de Bases y el posterior texto articulado de 1955 y mientras, tanto diputaciones como municipios, a diferencia de los cabildos, languidecerían. El esquema organizativo, tanto en lo representativo como en lo administrativo aplicable seguiría siendo el Estatuto Provincial de 1925.

El régimen franquista instaurado tras la guerra civil, regido por los principios de unidad, uniformidad y centralismo, hace dos excepciones, una de ellas con Canarias, que no es otra que la pervivencia de los cabildos insulares, rompiendo la uniformidad de las diputaciones provinciales, pero que además no solo permanecen sino que experimentan un proceso de expansión y desarrollo notables: expansión política, aumento de atribuciones y ampliación de recursos económicos que los convertirán en centros neurálgicos de la vida política pero también en promotores de grandes inversiones en infraestructuras, más allá de meras corporaciones prestadoras de servicios y actividades de fomento, en buena medida a costa de las haciendas municipales¹⁰.

2.5. *La Constitución española de 1978*

Llegados a este punto, lejos de seguir la estela de la Constitución de 1931 que regulaba en detalle a los cabildos, el texto de 1978 se limita a disponer en un precepto compartido con Baleares que, en los archipiélagos, las islas tendrán, además, su administración propia en forma de cabildos o consejos.

Resulta cuanto menos curioso que el texto constitucional, al establecer el modelo de organización territorial del Estado en sus arts. 137 y siguientes reconozca, a través de la técnica de la garantía institucional, la autonomía de las entidades locales municipio y provincia (además de las comunidades autónomas que se constituyan), sin mención alguna de la isla, para más adelante indicar que éstas, las islas, sí tendrán su administración propia en forma de cabildos. El tratamiento al menos en lo formal, es claramente distinto al otorgado a municipios y provincias, aunque de ello no se haya hecho eco apenas la doctrina.

Será la Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto, aprobando el Estatuto de Autonomía de Canarias, la que bajo el título de Instituciones de la Comunidad Autónoma, reconozca que las islas tendrán además su administración pro-

¹⁰ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA (2014).

pia en forma de cabildos, que seguirán regulándose por su legislación específica (¿cuál?), además de ejercer las funciones que el estatuto les reconozca, a cuyo efecto la propia comunidad autónoma podrá ejercer sus funciones administrativas ya sea directamente o bien por delegación a través de órganos dependientes del gobierno *o de los propios cabildos*. Con posterioridad, en sucesivas reformas del Estatuto de Autonomía, especialmente la de 2018, esta intervención de los cabildos, e incluso participación en el ejercicio del poder político se hará más evidente con la atribución de funciones ejecutivas de carácter insular en el marco y dentro de los límites de la legislación aplicable, en un amplio elenco de materias¹¹.

2.6. La LRRL de 2 abril de 1985

La omisión constitucional pretendió solventarse con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), al configurar a la isla no solo como entidad local territorial en los archipiélagos, ostentando por tanto todas las prerrogativas propias de una administración pública de carácter territorial, sino que además se afirmaba de forma explícita y por primera vez, la autonomía de las islas para la gestión de sus propios intereses.

Respecto de la organización interna, nuevamente una remisión para los cabildos a las previstas para las diputaciones provinciales, sin perjuicio de lo establecido por la legislación específica, y por tanto una organización que sigue la estela anterior, recalcando la naturaleza corporativa de los cabildos.

Esa primera legislación específica dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias será la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que de acuerdo con el reconocimiento estatutario, recoge la naturaleza simultánea de los mismos como órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones autonómicas, y bajo la cual se llevó a cabo la primera descentralización a favor de los cabildos, concretada en la transferencia de la gestión de un importante número de materias que vino a colmar posteriormente la Ley 14/1990, de 26 de julio (nuevamente conocida como *Ley de cabildos*), pero que aportaron apenas nada en cuanto al régimen organizativo propio, reflejo al menos de esa naturaleza doble.

Como instituciones corporativas, de elección directa, correspondería a la legislación electoral establecer su número de miembros y sistema de elección; y, si bien la elección de los consejeros se realiza por el procedimiento pre-

¹¹ Art. 70 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE n. 268, de 6 noviembre 2018).

visto para los concejales, aunque utilizando la isla como circunscripción electoral, en el caso del presidente se establece una novedad y es que lo será el candidato primero de la lista más votada en cada circunscripción.

2.7. *La Ley 57/2003 y el régimen de gran población*

A pesar de que España presenta un mapa local con una enorme diversidad municipal en términos territoriales, demográficos y económicos, la respuesta institucional fue y sigue siendo bastante pobre, pues la LRBRRL siguió anclada en el profundo uniformismo que históricamente había marcado el régimen local español, salvo contadas excepciones para Madrid y Barcelona y el régimen de concejo abierto.

Si bien la reforma operada por la Ley 11/1999, de 21 abril, permitía a las CCAA actualizar esos regímenes especiales, finalmente apenas se limitó a cambios en la denominación de órganos necesarios, a la posibilidad de delegar ciertas atribuciones en las comisiones del pleno y a una cierta redistribución de competencias en favor de la comisión de gobierno, siendo escasas las comunidades que utilizaron tal posibilidad.

Sin embargo, las siete grandes ciudades españolas del momento (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga y Bilbao), habían constituido a comienzos de los años noventa un grupo sin personalidad jurídica denominado «las siete grandes», «grupo 7», o «C-7», cuyo objetivo no era otro que lograr una Ley de Grandes Ciudades que las fortaleciera competencial y financieramente respecto del resto de municipios y que incluso llegó a generar tensiones en el seno de la Federación de Municipios y Provincias (FEMP). Es en este contexto cuando se elabora el *Informe sobre las grandes ciudades y sus áreas de influencia* por la Dirección General de Administración Local, de 2001, que contenía un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en el mundo así como una exposición de los antecedentes históricos españoles, sirviendo de base para la aprobación de un nuevo texto legal que contemplase un régimen específico para municipios de gran población, con una regulación orgánico-funcional adecuada a sus necesidades. Surge así la Ley 57/2003 que introdujo el famoso título X en la LRBRRL dedicado al régimen de municipios de *gran población*, denominación que intentaba huir de la polémica que la expresión «gran ciudad» generaba entre los municipios españoles, por la competitividad que generaba el deseo de pertenecer a ese grupo por razones de simbología política, institucional y orgullo local¹².

¹² RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (2010), pp. 67-91.

Si bien en la tramitación inicial dicho régimen solo estaba previsto para los municipios por razón de su población, capitalidad o características especiales, una enmienda de Coalición Canaria propició la posibilidad, a través de la adición de una disposición adicional (DA14 de la LRBRL), de su aplicación a los cabildos insulares y por tanto la posibilidad de acogerse a la organización del citado régimen¹³. Ahora bien, tal posibilidad no fue generalizada. Al igual que ocurrió con los municipios, también con los cabildos se utilizó el criterio poblacional y, así, inicialmente accedieron a este régimen los cabildos insulares de islas cuya población superase los 175 000 habitantes (Gran Canaria y Tenerife), y voluntariamente los restantes cabildos de islas cuya población fuese superior a 75 000 habitantes, siempre que así lo decidiese mediante Ley el Parlamento de Canarias a iniciativa de los plenos de los respectivos cabildos. De esta forma, mediante Ley 5/2005, de 11 noviembre (BOE núm. 292, de 7 diciembre 2005) se produjo la integración del Cabildo de La Palma en el régimen previsto en la Ley 57/2003; mediante Ley 2/2006, de 7 febrero (BOE núm. 117, de 17 mayo 2006) el Cabildo de Lanzarote; y mediante Ley 2/2019, de 30 enero (BOE núm. 50, de 27 febrero 2019), el Cabildo de Fuerteventura. No resulta de aplicación, por no alcanzar la cifra exigida de población, con los cabildos de El Hierro y La Gomera, que continúan en el régimen común.

Básicamente, la ley supuso la ruptura, aunque muy tímida, del uniformismo y corporativismo del régimen orgánico funcional para esas entidades que, siguiendo la estela de reformas operadas desde la LRBRL, profundiza en la tendencia hacia la parlamentarización¹⁴ del modelo de gobierno, aunque limitada ahora a los municipios de *gran población*. Así, por ejemplo, se impulsa la separación de poderes que se manifiesta en la disociación, difícilmente entendida, de la figura del presidente de la entidad con la del presidente del pleno; eliminación del pleno de cualquier competencia gestora en favor de un órgano colegiado, la junta de gobierno local. Frente a ello, el pleno se configura como un verdadero órgano de debate de las grandes políticas locales que afectan a la entidad y de adopción de decisiones estratégicas, incluso dotándose de un reglamento propio que tendrá naturaleza orgánica.

Novedad también respecto de las comisiones, que a su tradicional función de estudio o consulta de los asuntos que deban someterse al pleno se añade

¹³ Como justificación de la enmienda se argumentaba que «Si bien la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias para establecer la organización y funcionamiento de los cabildos insulares (artículo 23.3 de su estatuto de Autonomía), y dado el volumen de competencias que ejercen (que desborda sobradamente tanto a las de las diputaciones provinciales como, incluso, a las municipales), es aconsejable establecer la posibilidad de que puedan dotarse de una organización similar a la que se establece para los grandes municipios». Se convertiría en la DA 14 de la LRBRL.

¹⁴ GALÁN GALÁN (2003), pp. 143-176; JIMENEZ ASENSIO (2003), pp. 71-106.

la de modalidad de funcionamiento de este, valga la redundancia, actuando como tal. Y novedad porque ahora cabe la posibilidad de que puedan adoptar acuerdos en algunos asuntos por delegación del pleno, resaltando especialmente los de carácter normativo.

Respecto del presidente, constituye el principal órgano de dirección de la política, el gobierno y la administración, ostentando junto a las funciones simbólicas otras de naturaleza ejecutiva, aunque menos que en el régimen común al contar con una junta de gobierno «fuerte». No es que el presidente no tuviese este carácter hasta ese momento, pero pareciera que la ley quiso ahora recalcar la dimensión política de dicho órgano.

En cuanto a la junta de gobierno, que cambia su denominación de *comisión a junta* en el caso de los municipios, para resaltar su carácter ejecutivo, o consejo en el caso de los cabildos, refiriendo quizá aquí esa colaboración con la presidencia, se constituye como un órgano colegiado esencial de colaboración en la dirección política de la entidad, con competencias propias. Sus integrantes, designados por la presidencia, no podrán superar el tercio de miembros de la corporación excluida aquella, admitiéndose en el caso de los cabildos, precisamente por su singularidad¹⁵, el que puedan participar personas que no ostenten la condición de electos, reforzando con ello el perfil ejecutivo y profesional de este órgano. A diferencia de los ayuntamientos, considera el Tribunal Constitucional, a propósito de su Sentencia núm. 132/2012, de 19 junio, sobre la Ley 8/2000 de consejos insulares de Baleares, que el carácter representativo es compatible con la existencia, en el seno de esos entes locales, de órganos cuya integración no se encuentre enteramente reservada a los miembros electos de la corporación, al primar en ellos el perfil ejecutivo, aunque estos deberán responder de su acción ante aquellos que, precisamente

¹⁵ La previsión de incluir miembros no electos en las juntas de gobierno fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por entender que se vulneraba con ello el art. 140 CE que encomienda el «gobierno y administración municipal al alcalde y concejales, como manifestación de la opción constitucional por una administración democrática» declarándose finalmente inconstitucional y nula por Sentencia número 103, de 25 de abril de 2013 (BOE n. 123, de 23 mayo 2013), al considerar que el hecho de que los miembros de las juntas de gobierno sean elegidos directamente por los ciudadanos es un plus de legitimidad democrática frente a la profesionalización que, en todo caso, debe ser respetada por el legislador básico al configurar ese modelo común de autonomía local. Sin embargo el propio tribunal ya dejaba claro que la respuesta que se diera a esta cuestión no podía equipararse con la ofrecida respecto de los consejos insulares (a propósito de la Ley balear) por la razón de que no cabe equiparar a estos con los ayuntamientos. La sentencia contaba con un voto particular donde los dos magistrados «disidentes» consideraron, coherentemente que, si este criterio se aplicase a otros niveles, tanto los ministros del gobierno de la nación como los consejeros autonómicos, «habrían de ser parlamentarios elegidos de modo directo por los propios ciudadanos».

por reunir la condición de órganos representativos, son los únicos facultados para dirigir la acción de las administraciones locales en ejercicio de ese núcleo de la autonomía local. Esta particularidad del régimen de los consejos insulares ni contradice la legislación básica sobre administración local, ni comporta una vulneración de la autonomía local concretada en el autogobierno de la entidad local —aquí, la isla— a través de corporaciones de carácter representativo.

De acuerdo con el mandato constitucional de asegurar que en los archipiélagos las islas tengan su administración propia «en forma de Cabildos o Consejos» (art. 141.4 CE), el art. 41.3 LBRL determina expresamente que los consejos insulares de las Islas Baleares (y en parecidos términos se pronuncia el art. 41.1 LBRL respecto de los cabildos insulares canarios) a los que son de aplicación las normas de esta Ley que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones provinciales, asumen sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y las que les correspondan de conformidad con el Estatuto de Autonomía de Baleares (FJ 3).

Esta llamada al texto estatutario resulta capital a los efectos que nos ocupan, toda vez que el art. 141.4 CE confiere al legislador estatutario un amplio margen de decisión para regular el régimen jurídico de los consejos o cabildos insulares como administración propia de la isla y a su vez como «instituciones autonómicas propias» [art. 147.2 c) CE], en consideración a la singularidad del fenómeno insular.

Aparece ahora también un nivel de órganos directivos, intermedios entre el nivel político y administrativo, de enorme potencialidad, recogiendo el modelo para la administración local instaurado por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado de 1996 (LOFAGE), que estructura la «alta administración» en dos tipos de órganos, superiores y directivos. A la vez, incorpora los principios de la *nueva gestión pública* aplicada a la administración local¹⁶, que tiene como objetivos la necesidad de acomodar las instituciones a las exigencias de un nuevo Estado del bienestar condicionado por unos recursos económicos limitados, pero también la de mejorar la calidad de los servicios públicos. Así, la reforma contempla la organización de la administración ejecutiva en áreas de gobierno y en direcciones generales u órganos similares, cuyos titulares serán de libre designación por parte del consejo de gobierno.

Se contempla además una asesoría jurídica, como órgano de asesoramiento al presidente y consejo de gobierno, desgajándose las funciones de asesoramiento legal preceptivo del secretario que ahora lo será únicamente del pleno. Cuenta además la asesoría con la función de representación y defensa en juicio.

¹⁶ RAMIÓ MATAS (2008), pp. 77-108.

También en el ámbito económico se produce una separación entre las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de fiscalización y control interno y las de contabilidad y presupuestación.

En resumidas cuentas, el nuevo modelo de administración que se configura con esta reforma supuso apenas una redistribución de las competencias de los órganos de gobierno respecto del régimen común, sin mucho margen para la creatividad en un espectro de entidades que, solo por la población, pueden abarcar toda la complejidad posible y sin embargo, a la par, la marginación de los cuerpos de habilitados nacionales y con ello del modelo de función pública continental en favor de la potenciación de un nuevo espacio directivo local más abierto e interrelacionado con el mercado exterior a semejanza del anglosajón, aunque también cierta politización de un espacio limitado hasta entonces a la esfera estrictamente profesional, sin que tengamos pruebas de que este modelo responde mejor a las necesidades y expectativas que los cabildos habrán de desempeñar como institución de la comunidad autónoma.

2.8. *La racionalización de la administración local*

La consagración de la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las administraciones públicas exigió nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de administración local, especialmente algunos aspectos de la organización y funcionamiento, para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Este fue el objetivo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (*BOE* núm. 312, de 30 diciembre).

Una de las medidas adoptadas en la ley fue la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, pero también de cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, mediante la coordinación por éstas de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios. Además, se incluyó una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conformaban el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al ser-

vicio de las corporaciones locales, cualquiera que fuese la naturaleza jurídica de su relación con la administración. Para completar, en la línea de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones a desempeñar, pero quizá también de clarificar la sutil línea divisoria entre los directivos políticos y los profesionales, se incluyó un nuevo precepto que establecía la obligación de que el nombramiento del personal directivo debería efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente reglamento orgánico permitiese que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reuniese dicha condición de funcionario. Sin duda un primer paso hacia la profesionalización de la dirección pública local.

Parecía que con ello se retomaba en serio la senda hacia la profesionalización de la función pública local.

2.9. *La Ley 8/2015, de Cabildos Insulares*

La doble naturaleza de los cabildos insulares como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la comunidad autónoma, exigía un tratamiento de los mismos distanciado del planteamiento establecido para las diputaciones provinciales que se plasma y deduce de la legislación estatal, pese a que en la misma se hayan recogido como hemos visto, aunque solo parcialmente, las notables diferencias entre unos y otras desde la misma creación de los cabildos insulares, tanto desde la perspectiva de su conformación democrática y de las especialidades en materia de organización, como desde la óptica de su elenco competencial, máxime atendiendo a las exigencias derivadas de la conformación insular del territorio y del mandato constitucional de prestar especial atención al hecho insular.

Surge así el nuevo texto legal con el que se trata de dotar a «todos» los cabildos insulares de un marco normativo ajustado a sus necesidades, recogiendo las especificidades que le son propias y que los distinguen y separan de las diputaciones provinciales, en orden a dotarlos de una organización más adecuada para el ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas por la legislación autonómica, como justifica su exposición de motivos, «tras haberse constatado que las previsiones orgánicas que respecto de los mismos se contienen en la legislación básica estatal se han mostrado inadecuadas para que los cabildos insulares puedan ejercer las amplias responsabilidades que se les han atribuido con eficacia, eficiencia y calidad».

La ley comienza afirmando que la organización de los cabildos insulares responderá a los principios recogidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Canarias, así como a los establecidos en la legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas, en la legislación de régimen local y en la propia ley. Precisamente es el propio estatuto el que se remite a una ley autonómica para regular la organización de los cabildos, y esta la que prevé la posibilidad de que los consejeros insulares, si así lo prevé su reglamento orgánico, incorporen miembros no electos. Pero la previsión no es del propio estatuto, sino que ha de hacerla el reglamento orgánico, y este en pura manifestación de la potestad autoorganizatoria que el cabildo ostenta como órgano de gobierno y administración de la entidad local isla, esto es, corporación de carácter representativo, y no como institución autonómica... Lo cierto es que la previsión de la ley está ahí, y solo el Cabildo de Lanzarote sigue haciendo uso de tal facultad, quizá ante la posible confusión generada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Centrándonos en la organización propiamente dicha, se distingue entre órganos de gobierno y administrativos. Dentro del gobierno se recogen los órganos necesarios actualmente previstos en la legislación de régimen local: pleno, presidente, vicepresidentes y consejo de gobierno insular. Junto a ellos, como órganos complementarios, se alude a las comisiones del pleno, y a la necesidad de existencia de la junta de portavoces, como órgano consultivo y de asistencia en las funciones de la presidencia del pleno del cabildo insular.

En cuanto a los órganos administrativos, se establecen igualmente dos tipos: los superiores y los directivos, recogiendo como órganos superiores, con facultades de dirección política, al presidente, como máximo órgano director de la administración insular, y a los consejeros insulares titulares de las áreas o departamentos insulares. Y en lo que se refiere a los órganos directivos, se distingue entre los órganos directivos de la organización general, que despliegan sus funciones respecto de la totalidad de la organización del cabildo, y los órganos directivos de las áreas o departamentos insulares, que son las coordinaciones técnicas para los servicios comunes y las direcciones insulares para la gestión de las áreas funcionales del área o departamento.

El paso adelante que supuso la previsión de la condición de funcionarios, como regla general, para estos directivos ha sido bruscamente truncado con la reforma operada por la Ley de cabildos mediante Ley 3/2021, de 6 de julio, justificándose la misma en que «pretende clarificar el régimen de nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos que coexisten en la organización administrativa de los cabildos insulares, distinguiendo los órganos directivos de naturaleza política —a sus titulares se les atribuye la condición de altos cargos— de los restantes órganos directivos. Esta distinción,

lógica y consustancial a la naturaleza de los cabildos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta necesaria en orden a evitar discrepancias de interpretación». ¿Realmente existía tal necesidad ante mandato tan claro del art. 32 LRBR? O, por el contrario, ¿es necesario configurar una esfera de actuación para los directivos «políticos» distinto al de los directivos «funcionarios» a fin de desempeñar el rol de institución de la comunidad autónoma? Para ello, continúa la exposición de motivos, «se da nueva redacción a la disposición adicional tercera, recogiendo la redacción que cuenta con el consenso de los cabildos insulares, atribuyéndoles expresamente la condición de altos cargos a las personas titulares de los órganos superiores y directivos de los cabildos insulares que se relacionan en la misma, a las que no es de aplicación el régimen jurídico del personal directivo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público, sino el previsto para los altos cargos de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y, en segundo lugar, mediante la introducción de una nueva disposición adicional, la cuarta, en la que los nombramientos de las personas titulares de los órganos directivos que no tengan la condición de altos cargos de la administración de los cabildos insulares se sujetan a lo previsto para la designación del personal directivo en la legislación reguladora de los empleados y empleadas públicas...».

En cuanto a la determinación de la condición de altos cargos que se contiene en la mencionada disposición adicional tercera, obviamente, «no puede dudarse de que tienen ese carácter las personas que son miembros electos de la corporación insular»; pero, y aquí viene la sorpresa, respecto de las personas titulares de las coordinaciones insulares y de las direcciones insulares, la condición de alto cargo deriva de las responsabilidades y relevancia de las funciones que se les atribuyen, pues, afirma la ley, «se trata de funciones de un marcado carácter político», dando así al traste con la pretendida profesionalización de la función pública insular.

Par completar la organización y desde la óptica de su dimensión institucional, como parte de la CCAA, la ley contempla la denominada Conferencia de Presidentes como foro institucional de colaboración del Gobierno de Canarias y los cabildos insulares que tiene la función de servir de encuentro y debate de los grandes asuntos de interés común, la coordinación de las políticas de actuación de interés concurrente y la búsqueda de los acuerdos que deban incorporarse a los correspondientes ámbitos institucionales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las islas.

Por último, se institucionaliza igualmente el asociacionismo insular al prever a la Federación Canaria de Islas (FECAI) como órgano de representación institucional de los mismos en sus relaciones con la administración pública de la comunidad autónoma.

Por descontado que la organización así establecida podrá ser completada a través de los reglamentos orgánicos que con sujeción a lo previsto en la legislación básica de régimen local y a las particularidades que se establecen en la propia Ley de cabildos, aprueben estos.

3. PRESENTE Y FUTURO

Llegados a este punto, ¿cuál es la situación actual y que podemos esperar de cara al futuro de la institución desde el punto de vista de su estructura interna?

- En primer lugar, tras la aprobación de la Ley 7/2015, de cabildos insulares, se ha producido una equiparación casi total en materia competencial y organizativa respecto del régimen aplicable a todos los cabildos, tanto los sujetos formalmente al régimen de gran población como los restantes, dada la similitud entre el régimen establecido en el título X LRBRL y el contemplado en la ley autonómica. Únicamente en materia competencial, se advierte una diferencia en materia de contratación y patrimonio por aplicación, en este caso, del régimen especial establecido en la D.A. 2ª de la Ley 9/2017 de contratos del sector público, que distingue entre entidades sujetas y no sujetas a dicho título X para atribuir al presidente y pleno (según cuantía) en los cabildos no sujetos a título X, o al consejo de gobierno en todo caso, en los sujetos, las facultades en materia de contratación y patrimoniales. Por lo demás, si comparamos la lista de atribuciones del pleno y del consejo de gobierno en el título X LRBRL y en la Ley de cabildos, únicamente advertimos diferencias de redacción.
- Una segunda observación es la ilusión óptica que representa la pretendida diferenciación competencial entre entidades sujetas o no al título X. Apenas un par de asuntos distingue la lista de atribuciones del pleno de régimen común del sujeto al régimen de gran población, y referidos a desglosar la tramitación del asunto (por ejemplo, en materia planificadora, se reservan al pleno los trámites finales, al igual que ocurre en materia presupuestaria o normativa). En definitiva, el régimen de gran población se traduce en una mayor complejidad y burocratización (¿necesaria?) en cuanto a la tramitación administrativa de instrumentos de por sí ya complejos (planes urbanísticos, presupuestos, ordenanzas y reglamentos) a los que ahora se les exige un previo acuerdo del consejo de gobierno para después continuar la tramitación tradicional ante el pleno o incluso duplicidad en cuanto a informes jurídicos preceptivos (asesoría jurídica y secretaría del pleno).

- Respecto de la organización, también son de destacar algunas disfunciones: primeramente, la pretendida parlamentarización del modelo de gobierno local, despojando al pleno de sus funciones gestoras en favor del consejo de gobierno no es completa, como puede advertirse en el elenco de atribuciones de aquel, y ello tanto en la LRBRL como en la Ley de Cabildos; ni la disociación o separación de poderes entre el ejecutivo (presidente y consejo de gobierno) y el órgano de control de este (pleno) es del todo efectiva, pues resulta complicada dicha tarea cuando quien lo preside y controla su funcionamiento es el propio órgano a fiscalizar, por no decir la dificultad para diferenciar el ámbito formal de actuación de la figura del presidente de la corporación del presidente del órgano pleno.
- En segundo lugar, la supuesta mayor capacidad y complejidad de gestión que se les presupone a estas entidades, y de ahí el establecimiento de un régimen especial frente a los «comunes», al final juega en su contra, al quedar reducida su capacidad de autoorganización por mor de la aplicación de un mayor número de preceptos, los del título X, los de la Ley de cabildos, y si quedara algún resto sin normar, los del régimen común de la propia LRBRL, por expresa aplicación del art. 19 LRBRL, dejando apenas espacio para el juego de los reglamentos orgánicos, que curiosamente se centran más en innovar en cuanto a los propios procedimientos que en la materia estrictamente organizativa.
- La rigidez organizativa establecida en el título X llega incluso a complejas operaciones de ingeniería jurídica para adaptar la composición de los consejos de gobierno o la distribución de áreas, limitadas por la ley en número, a los distintos modelos de pactos de gobierno entre partidos.
- Por último, se consagra el frenazo a la profesionalización, tan necesitada, de la función directiva pública local, desplazando definitivamente a los habilitados nacionales a funciones marginales, sin apenas contenido, a pesar de tratarse de profesionales de alta cualificación y experiencia así como una potente cultura administrativa vinculada a valores en defensa de la ética pública y basada en el mérito, que con una adecuada formación en habilidades directivas pudieran desempeñar un importante papel en tareas como la planificación y comunicación estratégica, la evaluación de políticas públicas o la coordinación e inspección de servicios, más allá del asesoramiento jurídico imparcial y objetivo tan necesario en el cada vez más complejo y amplio campo de actuación de los cabildos insulares, cuya responsabilidad es depositada únicamente en manos de la asesoría jurídica y culminando la organiza-

ción administrativa en un personal directivo (directores y coordinadores técnicos) de marcada y explícita naturaleza política.

- La organización de los cabildos insulares debe procurar el escenario para que esa colaboración entre el gobierno y la administración sea posible en pro de los intereses y el futuro de una institución que se ha consagrado fundamental en el progreso de las islas y en nuestro modelo de Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCARÁZ ABELLÁN, José (1993). *El Cabildo y la institucionalización del régimen franquista en Gran Canaria: poder político y relaciones sociales entre 1936 y 1960*. [Tesis doctoral]. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Disponible en: <https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/19718?locale=en>.
- GALÁN GALÁN, Alfredo. (2004). El régimen especial de los municipios de gran población. *Anuario del gobierno local 2003*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local; Instituto de Derecho Público, pp. 143-176.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan (2014). Los cabildos insulares en la Constitución y el Estatuto: ¿transformación o continuidad? En: Elena Acosta Guerrero (coord.). *XX Coloquio de Historia Canario-Americana*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria, pp. 784-799.
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael (2004). Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los «municipios de gran población»). *Anuario del gobierno local 2003*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local; Instituto de Derecho Público, pp. 71-106.
- PÉREZ GARCÍA, José Miguel (1996). De los cabildos a la división provincial: propuestas para el análisis de la organización político-administrativa de Canarias en las primeras décadas del siglo XX. *Boletín Millares Carlo*, n. 15 (Las Palmas de Gran Canaria), pp. 21-30.
- PÉREZ GARCÍA, José Miguel, ALCARAZ ABELLÁN, José (2003). *Canarias y la Constitución de 1931*. Disponible en: *Memoria digital de Canarias* (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), pp. 534-560.
- RAMIÓ MATAS, Carles. (2008). El modelo directivo en las entidades locales. *Revista internacional de organizaciones (RIO)*, n. 1 (Tarragona), pp. 77-108.
- RAMÍREZ MUÑOZ, Manuel. (2004). La Ley de cabildos insulares de 1912 y su reglamento: un paso firme hacia la división provincial. *Boletín Millares Carlo*, n. 23 (Las Palmas de Gran Canaria), pp. 75-89.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2002). La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 24 (Madrid), pp. 107-126.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2004). Génesis y directrices de la Ley para la Modernización del Gobierno Local. En: *La Ley de modernización del gobierno local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics Locals, pp. 23-36.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel (2010). Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Revista política y sociedad*, v. 47, n. 3 (Madrid), pp. 67-91.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2005). Balance de la reforma legal sobre el régimen de los municipios de gran población. *Anuario del gobierno local 2004*: Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 41-54.

- SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús (2003). Los cabildos insulares de Canarias. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 291 (Madrid), pp. 1085-1107.
- SUAY RINCÓN, José (2006). Sobre los cabildos insulares y su caracterización institucional. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, n. 300-301 (Madrid), pp. 165-197.

Cómo citar este artículo / Citation: Contreras Fernández, María Mercedes. La organización de los cabildos insulares: pasado, presente y futuro. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 133-152.

Fecha de recepción: 30 de agosto de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022