

LOS CABILDOS INSULARES EN LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE CANARIAS

THE ISLAND COUNCILS IN THE TERRITORIAL ARTICULATION OF THE CANARY ISLANDS

FERNANDO RÍOS RULL*

RESUMEN

La organización territorial de Canarias pasa ineludiblemente porque el estatuto de autonomía profundice en un modelo propio, de corte federal, en el que se prevea que los cabildos, además de órganos de representación, gobierno y administración insular, con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, participen activa y decididamente en la toma de decisiones autonómicas, sobre todo, en aquellas cuestiones que después han de gestionar los propios cabildos, para lo cual ha de perfeccionarse su integración en las instituciones de la comunidad autónoma a través de distintos mecanismos. Entre ellos, se debe potenciar la Comisión General de Cabildo Insulares, convirtiéndola en una auténtica segunda cámara territorial. Sería la mejor garantía del equilibrio interterritorial, que potenciaría sin duda a los cabildos, pero, sobre todo, a Canarias como nacionalidad.

Palabras clave: cabildos insulares; Estatuto de Autonomía de Canarias; instituciones de la comunidad autónoma; Comisión General de Cabildos Insulares; nacionalidad.

ABSTRACT

The territorial organization of the Canary Islands inevitably happens because the Statute of Autonomy deepens into its own model, of a federal nature, in which it is foreseen that the Cabildos, in addition to organs of representation, government and insular administration, with full autonomy for the exercise of their functions, participate actively and decisively in regional decision-making, above all, in those matters that the Cabildos themselves must later manage, for which their integration into the institutions of the Autonomous Community must be perfected through different mechanisms. Among them, the General Commission of Island Councils must be strengthened, turning it into a true second territorial chamber. It would be the best guarantee of interterritorial balance, which would undoubtedly strengthen the Cabildos, but, above all, the Canary Islands as a nationality.

Key words: island councils; Statute of Autonomy of the Canary Islands; institutions of the autonomous community; General Commission of Island Councils; nationality.

* Letrado del Consejo Consultivo de Canarias. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

1. No creo decir nada nuevo si afirmo que uno de los temas de mayor importancia y controversia en Canarias, junto con el sistema electoral, la delimitación de los espacios marítimos o el Régimen Económico Fiscal (REF), es el de la articulación de los cabildos insulares. Seguramente sin ellos no es posible entender la realidad canaria. Es cierto que pocos archipiélagos tienen órganos de gobierno insular. En eso también somos singulares. Seguramente ello se deba a factores políticos, en concreto al pleito insular¹ (o a los pleitos) que acabó con la creación de los cabildos en 1912 y con la división provincial en 1927. Afortunadamente, la autonomía política no acabó con ellos; antes al contrario, y contra todo pronóstico, los ha fortalecido, aunque no suficientemente, a mi entender.

Este trabajo no va a hondar en el pasado. Ni siquiera va a analizar cómo es el modelo actual de articulación territorial de Canarias. Hay magníficos trabajos sobre tales cuestiones y a ellos me remito².

2. Lo que sigue es mi visión particular de cómo se debe articular territorialmente Canarias como entidad jurídico-política y cómo encajan los cabildos en esa organización. Entiendo que esa particular visión está dentro del actual marco constitucional, es decir, que cabe en una interpretación conforme³ con los arts. 2, 137, 140, 147 y 152 de la Constitución española (CE), como intentaré razonar.

3. Antes de entrar en harina, creo necesario hacer algunas precisiones: la primera es que en distintas ocasiones me voy a referir a los cabildos como sinónimo de islas, en el sentido de que aquellos son un conglomerado orgánico de representación, gobierno y administración de estas, tal como se expresan los arts. 2.3, 64 y 65 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias⁴ (en adelante, EAC).

Tampoco pierdo de vista que, según esos mismos preceptos, también son, y ese es el verdadero objeto de este trabajo, elementos esenciales de la organización territorial de Canarias y, en ese sentido, son denominadas instituciones de la comunidad autónoma. Por ello no me referiré a los municipios que, aunque en ellos también se articula la organización territorial de Canarias (art.

¹ Sobre el particular, vid. GUIMERÁ PERAZA (1976).

² Sobre los cabildos insulares, y otros muchos temas, se puede consultar los trabajos contenidos en las dos obras sobre la reciente reforma estatutaria: DOMÍNGUEZ VILA, RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (2020); SUAY RINCÓN, VILLAR ROJAS (2019).

³ No se debe olvidar las peculiaridades de la interpretación constitucional dada su naturaleza abierta y de mínimos. En ese sentido, vid. HESSE (1983).

⁴ Aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE, núm. 268, de 6 de noviembre de 2018).

64 EAC), no son esenciales en el sentido de que no constituyen una entidad natural —que sí es la isla— del archipiélago.

4. La segunda precisión es que no es lo mismo descentralización, que desconcentración, que deslocalización. Las tres técnicas son interesantes, pero lo verdaderamente relevante es que los cabildos insulares, con independencia de que en algún caso pueda haber desconcentración (según el art. 65.4 EAC asumen en la isla la representación ordinaria del gobierno y de la administración autonómica y desempeñan las funciones administrativas autonómicas) o deslocalización (ni el Diputado del Común ni el Consejo Consultivo tienen su sede en ninguna de las dos capitales de la comunidad autónoma), gozan de plena autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y para el ejercicio de sus competencias. Quiero decir con ello que lo importante es la capacidad que tiene la descentralización como técnica para acercar la toma de decisiones a los ciudadanos. Cada isla, a través de sus cabildos, exterioriza la voluntad inequívoca de sus ciudadanos.

Quiero con ello reafirmar que esa descentralización en favor los cabildos supone que son comunidad autónoma misma, de igual manera que las CC.AA. son también Estado. O dicho con otras palabras, con independencia de que sean entes locales, lo significativo es que ejercen (y deben ejercerlas más y mejor aún) funciones, potestades y competencias de la CC.AA. Es decir, son algo más complejo que meros entes locales, extremo que se comprende al ver que algunos órganos autonómicos están integrados (aunque todavía no de la mejor manera) por los cabildos insulares, participando de la toma de decisiones archipelágicas.

5. Insisto en que no voy a analizar el actual *status quo* de los Cabildos en el Estatuto vigente (sin perjuicio de que, como ya se habrá comprobado, haga continuas referencias a preceptos concretos de la norma institucional básica, sea como ejemplo a seguir, sea como deficiente regulación).

6. En cualquier caso, parto de que toda organización política debe tener como objetivo la optimización del entramado institucional, es decir, de que lo público funcione eficientemente y logre satisfacer, en la medida de lo posible, las demandas de los ciudadanos. De ahí que, aun a riesgo de ser pretencioso, proponga mejoras en la organización actual que ahonden en la búsqueda de las mejores soluciones a esas demandas.

Para ello tomo como premisa el axioma «Canarias organizada desde Canarias» y, en consecuencia, asumo que somos un conjunto de islas y municipios que forman una unidad política —el archipiélago— para intentar idear un sistema institucional perfectamente ordenado que va desde los más cerca-

no a lo más lejano. Es decir, un modelo en el que el poder político-administrativo se distribuya en distintos niveles: europeo, estatal, autonómico, insular y municipal, donde los más cercanos (el autonómico y el insular y, en menor medida, el municipal) funcionen teniendo perfectamente perfiladas sus funciones y, por ende, su posición en el sistema.

7. Huelga insistir en los beneficios de la descentralización, tanto política como administrativa, que tanto provecho ha dado en los casi cincuenta años de democracia tras la Constitución de 1978, dando un modelo que, con todos sus defectos, ha llevado al Estado español a ser considerado como uno de los más descentralizados del mundo.

En ese modelo, Canarias ha ido ganando en autonomía política, ejerciendo un buen autogobierno, que no ha impedido que a su vez se haya ido descentralizando a lo largo de los años. La reforma del EAC⁵ de 2018 y la Ley de Cabildos⁶ son buena prueba de ello.

Esa descentralización supone, en el ámbito interno canario, que no solo se dota de autonomía a los entes insulares, si no que se les hace partícipe de importantes funciones, potestades y competencias —que en otras Comunidades Autónomas se reserva a sus propios órganos—, como es la representación ordinaria de la Comunidad en cada isla o la iniciativa legislativa o la participación en los ingresos autonómicos, por poner solo algunos ejemplos.

Ese engranaje debe ser así —en nuestro caso—, y no una mera cascada de Administraciones sin apenas relaciones entre sí, porque en Canarias coexisten dos tipos de representatividades fuertemente arraigadas (la poblacional o archipelágica —el conjunto del Pueblo canario— y la territorial de cada isla) y sobre ellas se ha construido la Canarias como unidad política surgida al albur del autogobierno en 1982, conformando ambas representatividades —aunque imperfectamente— la legitimidad del Parlamento de Canarias, máximo órgano que toma las decisiones de la Comunidad Autónoma, mediante un sistema electoral en el que, en una única cámara, se comprimen esas dos representatividades, poblacional/territorial, donde las islas son las circunscripciones pero con un reparto de escaños entre ellas proporcionalmente decreciente o regresiva (en el que las circunscripciones más pobladas tienen más escaños, pero cuanto más población se tiene, más decrece la proporcionalidad)⁷, resul-

⁵ Ver las obras referidas en nota 2.

⁶ Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares. *BOC* núm. 70, de 14 de abril de 2015.

⁷ Según el diccionario panhispánico del español jurídico, es un criterio de atribución de los escaños del Parlamento Europeo dirigido a facilitar una adecuada representación de

tando un Parlamento presidido por lo que en su momento se denominó la triple paridad, recientemente superada por la asignación de un diputado más a Fuerteventura y por la introducción de la circunscripción archipelágica⁸.

8. Repárese que en ese sistema la isla como espacio físico está fuertemente representada (es la base de Canarias como entidad política ya que sesenta y uno de los setenta escaños de la Asamblea representativo se eligen en circunscripciones insulares⁹), pero como ente dotado de personalidad jurídica, si bien interviene, no llega a participar en la fase final de la toma de decisiones de Canarias; de ahí la necesidad de que se refuerce la posición de las islas, no solo como mera circunscripción (donde los ciudadanos se limitan a elegir, como parte del cuerpo electoral, a sus representantes de acuerdo a un sistema proporcional, tal como disponen el art. 152.1 CE y 39, 2, a) EAC), sino como entes jurídico-políticos que coadyuvan con las instituciones autonómicas en el ejercicio de sus funciones, tanto administrativas (asumiendo competencias autonómicas), como decisorias (participando en su seno en la toma de decisiones, sea en fase iniciativa, que siempre las ha tenido en la andadura autonómica —iniciativa legislativa—, sea decidiéndolas —aunque sea pudiendo vetar acuerdos del Parlamento—, que es lo que se pretende). Ello supone avanzar en un modelo de corte federal¹⁰.

En efecto, toda organización política (Estado, en la concepción clásica, Comunidad Autónoma, en el caso que nos ocupa) está constituida de tres elementos: Poder, Pueblo y Territorio; dependiendo de las relaciones del Poder con el elemento territorial surgen organizaciones centralizadas (unitarias) o descentralizadas (federales, autonómicas o regionales, según el grado de des-

los países menos poblados, de forma que cuanto mayor sea la población de un Estado más elevado será el número de habitantes que represente cada uno de sus diputados y, en consecuencia, el número de habitantes por escaño disminuye de forma decreciente de los países más poblados a los menos poblados.

⁸ La triple paridad estuvo vigente hasta la reforma del estatuto de autonomía de 2018 y resultaba del reparto de escaños en una disposición transitoria, que atribuía quince diputados a Tenerife y Gran Canaria, ocho a Lanzarote y La Palma, siete a Fuerteventura, cuatro a La Gomera y tres a El Hierro. De ese reparto, resultaban tres paridades principales: entre las islas capitalinas (15-15); entre las provincias (30-30) y entre las islas capitalinas y el resto (también 30-30): Además, resultaban otras dos: entre la isla capitalina y el resto en cada provincia y entre las islas no capitalinas de cada provincia. Esas paridades intentaban evitar la hegemonía de una isla o grupo de isla sobre el resto y es consecuencia del sempiterno pleito insular.

⁹ Disposición transitoria primera del vigente EAC, ya felizmente superada, aunque en idénticos términos, por el art. 18 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.

¹⁰ Sobre el federalismo ver: FERRANDO BADÍA (1976), pp. 23-76; ÁLVAREZ CONDE (1979), pp. 697-708; ALBERTÍ ROVIRA (1987), pp. 305-308; y TRUJILLO FERNÁNDEZ (1994), pp. 25-35.

centralización). En los Estados unitarios hay un único centro de Poder que afecta a todo el territorio de la organización política, mientras que en los descentralizados existen múltiples puntos donde se toman decisiones políticas, una central y varias periféricas, esto es, a la vez que existe un Poder central que, en determinadas materias, incide sobre todo el territorio, coexisten otras instancias que, en otras materias, ejercen en régimen de autonomía sus competencias en los respectivos territorios, formando ambas la organización política global. En las organizaciones descentralizadas, algunos órganos del poder central están participadas por sus entes descentralizados, con la finalidad de que en las decisiones del Poder central también intervengan dichos entes; es una técnica de integración de las instancias territoriales en la central.

9. Si trasladamos este esquema a organizaciones políticas reducidas, como es Canarias, el resultado sería, por una parte, el reconocimiento de las Islas como entes en los que se organiza territorialmente el Archipiélago (con la correspondiente atribución de competencias autonómicas —lo que ya se ha conseguido en los sucesivos Estatutos de Autonomía; en concreto, Título III del actual EAC—) y, por otra, la entrada de las Corporaciones insulares en las instituciones autonómicas en las que se toman decisiones políticas (básicamente, Parlamento y Gobierno). Algo que también se ha logrado, aunque insuficientemente, a través de la Comisión General de Cabildos Insulares (art. 41.5 EAC)¹¹ y la Conferencia de Presidentes (art. 74 EAC)¹², pues, aunque se está presente en esas instituciones, en el caso de la Comisión de Cabildos, estos no participan en las decisiones que se toman, al tener solo voz, pudiendo únicamente solicitar que se haga constar en el acta de la sesión su posición sobre los asuntos sometidos a votación¹³. En la Conferencia de Presidentes se toman decisiones de naturaleza política, básicamente.

10. La cuestión se circunscribe, pues, al modelo político-organizativo que creamos más conveniente para Canarias, teniendo en cuenta que se trata de un territorio fragmentado en siete islas, que además cuentan con una organi-

¹¹ Art. 41.5 EAC: Los cabildos insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición. Será preceptivo el informe de dicha comisión cuando se tramiten asuntos que afecten a las islas y sus cabildos insulares. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Canarias regula la Comisión General de Cabildos Insulares en los arts. 60 y ss.

¹² Art. 74.1 EAC: La Conferencia de Presidentes es un 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. Similar al art. 141.1 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.

¹³ Art. 60.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

zación administrativa de ámbito insular, sus respectivos cabildos; esto es, de lo que se trata es de adaptar las características geopolíticas del Archipiélago a un modelo que equilibre el territorio con la población, por un lado, y la existencia de un poder político archipelágico con el tradicional arraigo de los Cabildos insulares, por otro. Y ese modelo, como anuncié antes, no es otro que el federal, en el que hay una división de poder vertical, una descentralización administrativa a la vez que una integración de los territorios (insulares) en los que se produjo la descentralización dentro de la organización autonómica.

11. Dado que esa labor de organizar territorialmente a las CC.AA. escapa al legislador autonómico, se ha de insistir en la importancia de los Estatutos de Autonomía como normas materialmente constitucionales, pues son las que efectivamente transforman el Estado unitario en descentralizado, concretando el modelo territorial de autonomías políticas instaurado constitucionalmente. Por eso, por crear las CC.AA. y delimitar su ámbito de autogobierno (organizativo y competencial), conforman, junto a la propia CE, lo que se ha venido en denominar el Bloque constitucional¹⁴. Son, por decirlo de una manera gráfica, las Constituciones de las CC.AA. Los Estatutos de Autonomía, según ordena el artículo 147.1 CE, deben contener, como normas institucionales básicas de las CC.AA. y aprobado mediante Ley Orgánica por el Estado (en cuyo procedimiento de aprobación y reforma se manifiesta el carácter pactado del Estatuto¹⁵), la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y, por último, las competencias asumidas.

12. Llegados a este punto, la cuestión a dilucidar es si cabe un modelo de inspiración federal en las CC.AA. Obviamente, el federalismo que se pretende es el técnico organizativo —no el político— dentro de un ente unitario. En lo que aquí interesa, se debe entender por inspiración federal un modelo en el que se crean mecanismos que, por una parte, dotan de autonomía a entidades políticas en el mismo nivel que mantienen su identidad, y, por otra, integran a esas partes en otro cuerpo político independiente de ellas, por lo que deben ser los Estatutos, como norma institucional básica, los que establezcan la organización territorial de la Comunidad; en el caso canario, ha de ser el Estatuto, pues, quien establezca la posición de Islas y sus Cabildos en el entramado institucional y el marco en el que se van a mover dichos entes públicos a la hora de ejercer tanto su propio poder como su participación en el poder autonómico. La respuesta es sí, obviamente.

¹⁴ Sobre el Bloque Constitucional, vid. el célebre trabajo del profesor RUBIO LLORENTE (1989), pp. 9-38.

¹⁵ Sobre el particular, RÍOS RULL (1996), pp. 149-172.

Y así ha venido siendo, pues el primigenio Estatuto, el aprobado en 1982¹⁶, crea la Comunidad Autónoma, pero hace un expreso reconocimiento del papel de Cabildos y Ayuntamientos en la nueva organización político-administrativa de Canarias. Como también le atribuye un papel destacado como espacio físico, tanto al configurarla como circunscripción insular, como estableciendo un veto insular en el Parlamento que sigue vigente¹⁷. Esa suerte de veto suspensivo es ciertamente sorprendente. Cobraría todo su sentido si fueran las islas como entes jurídico-políticos las que, en el seno de la Comisión General de Cabildos, pudieran formular ese veto.

Sin embargo, no es hasta la reforma del Estatuto, la operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, pero sobre todo la reciente dada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, cuando se otorga definitivamente relevancia autonómica a las Islas y sus Cabildos¹⁸. En efecto, se profundiza en el modelo territorial de Canarias al proclamar que dichos entes se configuran como elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, ejerciendo sus competencias en régimen de autonomía a través de los Cabildos, órganos de Gobierno, Administración y representación de estas, a la vez que instituciones autonómicas. Esa relevancia estatutaria se refleja en una mejora de la regulación, concretamente estableciendo la organización y funcionamiento de los Cabildos, en un listado de competencias insulares, en la participación en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares, en la iniciativa legislativa, en la participación en el reparto de los ingresos del REF o en la preceptiva audiencia en las modificaciones estatutarias que les afecten directamente, por poner algunos ejemplos.

13. Que el Estatuto pueda abordar la cuestión de las islas y sus Cabildos se debe a que han dejado de ser meras entidades locales para convertirse en elementos fundamentales de la organización territorial de Canarias, en auténticas instituciones autonómicas, con expreso apoyo constitucional. Así, que tanto el art. 141.5 CE, que dispone que, en los Archipiélagos, las Islas tendrán ad-

¹⁶ Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-20821>.

¹⁷ En el art. 12.4 del primigenio EAC se disponía que: 4. Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, a excepción de los casos en que en este propio Estatuto se establezca otro sistema de mayorías. No obstante, cuando al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una Isla se opusieran en el Pleno a la adopción de un acuerdo por considerarlo perjudicial para la misma, el asunto se pospondrá a la sesión siguiente. Ese mismo mecanismo se mantiene en el art. 41.6 del vigente Estatuto, aunque con una redacción diferente: No obstante, cuando en el Pleno del Parlamento, al menos los dos tercios de los diputados elegidos en una misma circunscripción insular se opusieran de forma motivada a la adopción de un acuerdo por considerarlo perjudicial para la isla, el asunto se pospondrá a la sesión siguiente plenaria.

¹⁸ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-20821>.

ministración propia en forma de Cabildos o Consejos, no es sino la plasmación de una garantía constitucional de la existencia de los Cabildos, como que el art. 152.3 CE, al prescribir que los Estatutos de Autonomía podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica, supone la confirmación de que su organización y funcionamiento, en sentido amplio, cae en la esfera autonómica (el art. 137 de la propia CE no enumera a las islas entre los entes en los que se organiza territorialmente el Estado: Municipios, Provincias y Comunidades).

Pero, a mayor abundamiento, tanto el sistema electoral de los entes insulares como su organización y funcionamiento interno son materias que caen en el título competencial de los arts. 147.2.c) y 148.1 CE, esto es, dentro del concepto de organización de sus instituciones, lo que permite que el Estatuto pueda regularlos tanto como entes territoriales con autonomía propia, como su régimen electoral y organizativo, como atribuirles competencias y funciones de la propia Comunidad. En este sentido, el único título competencial del Estado para incidir en esta materia se ciñe al art. 149.1. 18º CE, que le atribuye las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, título competencial que no alcanza al régimen electoral. De ahí que, y este es el segundo razonamiento, en puridad jurídico-constitucional las elecciones a órganos insulares no entren en el concepto dado por el Tribunal Constitucional de Régimen Electoral General, ya que no son órganos comunes del Estado; son, es ocioso recordarlo, entes específicos de los Archipiélagos.

14. En definitiva, las Islas no son meros entes locales, sino que, antes al contrario, pueden y deben ser consideradas como elementos fundamentales en la articulación territorial del poder autonómico, como entes públicos y como espacio físico, y que deben estar más presentes en la vida institucional, jurídica y política de la Comunidad Autónoma. Con la última reforma Estatutaria y como también hizo el Estatuto Balear¹⁹, los EEAA puedan establecer un determinado modelo territorial basado en sus entes territoriales, lo que permite que se pueda contemplar cualquier participación de entes territoriales en sus Instituciones de autogobierno, así como la atribución de cuantas funciones y competencias autonómicas consideren oportunas, sea directamente en el propio Estatuto —como establece el Estatuto balear—, sea a través de su legislación de desarrollo.

15. El nuevo Estatuto de 2018 ha venido ahondando en esa idea, pero no creo que sea suficiente. ¿Qué queda por hacer? En mi opinión quedan varias cosas. Por un lado, en la medida en que en el actual Estatuto solo se relaciona

¹⁹ Sobre el papel de los consejos insulares en las Islas Baleares, ver: ESTEVE BLANCO (2008).

las competencias que asumen las Islas²⁰, queda por explicar cuál fue, si lo hay —si no lo hay habría que buscar uno— el criterio para determinar por qué esas materias. Seguramente un criterio es el de interés insular, pero se me antoja muy genérico. Se ha dicho que ese interés insular se aprecia en cuestiones territoriales, pero es obvio que no todas esas materias son territoriales (defensa del consumidor, asistencia social, servicios sociales, cultura, deportes, ocio, esparcimiento, espectáculos, e igualdad de género).

Otra cuestión obvia que queda por resolver es el sistema electoral. Aunque la cuestión es mucho más compleja. Como se habrá advertido, la clave del modelo va a estar en cómo participan los entes insulares en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma. Si simplemente como espacio físico, como ahora, como circunscripción, donde los ciudadanos en cada isla se limitan a elegir a sus representantes. O vamos a ese sistema de corte federal, en el que se deben crear foros de participación específicos de las partes en el todo. Es decir, los Cabildos participan como tales, como representación institucional de la isla en la toma de decisiones. La representación poblacional (la actual) se complementa con la territorial.

Los que tenemos una visión archipelágica de Canarias y abogamos por robustecer sus estructuras archipelágicas sostenemos que es imprescindible mantener una presencia importante de las islas en la toma de decisiones. Canarias se construye fortaleciendo a las islas más frágiles en su representatividad. Es un argumento excesivamente ingenuo y simplón —por no decir que engañoso e interesado— sostener que las desventajas (derivadas de la doble insularidad) de las islas no capitalinas se corrigen legislativa y presupuestariamente. Que no es así en absoluto lo podemos comprobar en los continuos incumplimientos del REF: pese a tener expresa previsión constitucional, estatutaria y legal, muchas medidas legislativas y presupuestarias de nuestro acervo histórico están siendo ignoradas por el Gobierno estatal de turno con el aval del TC.

Por ello son necesarios mecanismos de garantía que permitan un elemental equilibrio interinsular, y precisamente un mecanismo potente es tener presencia real y efectiva en el foro en el que se toman las decisiones: el Parlamento.

Si se ha dicho que las islas no capitalinas han venido gozando de un poder enorme por los efectos de la triple paridad (porque teniendo el 17% de la población eligen al 50% del Parlamento) ahora, por mucho que ese sistema tenga déficits democráticos debido a la desproporcionalidad del voto, se hace necesario lograr un nuevo equilibrio a través del que mantener una presencia significativa en el Parlamento de Canarias.

²⁰ Art. 70.2 EAC.

Y ese sistema existe, es el bicameral, propio de los modelos federales, a partir del cual sería posible construir Canarias sobre un nuevo equilibrio entre los factores poblacional y territorial sin que ninguno aparezca infra representado frente al otro, sistema que puede tener la virtud de conjugar las aspiraciones tanto de quienes reivindican la igualdad de voto entre todos los ciudadanos canarios con independencia de la isla de residencia (a través de la cámara poblacional), como de aquellos otros que quieren mantener la representación, en términos de equilibrio, de cada isla (con la cámara territorial donde cada una tenga la misma presencia).

Aunque ya haya foros como la Comisión General de Cabildos Insulares y la Conferencia de Presidentes, son insuficientes.

Esa garantía de equilibrio se conseguiría convirtiendo la Comisión de Cabildos en una auténtica segunda Cámara, compuesta única y exclusivamente por tres representantes de cada Cabildo, cuyas decisiones contrarias a los acuerdos de la representación poblacional puedan tener efectos dilatorios a través de una suerte de veto suspensivo, que deba ser aprobado por la mayoría de sus miembros (la mayoría concreta dependerá de cómo se elijan esos tres representantes de cada isla, si son todos del mismo partido o no, cabiendo que se esté representada también la oposición, pudiendo variar incluso en función de la materia). En cualquier caso, pueden consultar la propuesta más desarrollada en los trabajos que he venido publicando al respecto²¹.

En conclusión, la organización territorial de Canarias pasa ineludiblemente porque el Estatuto de Autonomía profundice en un modelo propio, de corte federal, en el que se prevea que las islas, además de entes con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, participen activa y decididamente en la toma de decisiones autonómicas, sobre todo, en aquellas cuestiones que después han de gestionar los propios Cabildos, para lo cual ha de perfeccionarse su integración en las instituciones de la Comunidad Autónoma a través de distintos mecanismos. Entre ellos, se debe potenciar la Comisión General de Cabildo Insulares, convirtiéndola en una auténtica segunda Cámara territorial. Sería la mejor garantía del equilibrio interterritorial, que potenciaría sin duda a los Cabildos, pero, sobre todo, a Canarias como nacionalidad.

Es el primer paso en esa organización territorial, que tiene que llegar hasta el ámbito municipal, primero, con un reconocimiento al municipalismo en el propio Estatuto (como hace la actual reforma del Estatuto) y, después, con un proceso de descentralización administrativa, el denominado Pacto Local, que

²¹ RÍOS RULL (2016a); RÍOS RULL (2016b).

redimensione a cada nivel (autonómico, insular y municipal) de acuerdo con sus intereses respectivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (1987). Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania. *Revista española de derecho constitucional*, n. 21 (Madrid), pp. 305-308.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1979). La crisis del estado federal. En: Gumersindo Trujillo Fernández (coord.). *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 697-708.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan (dir.) (2020). *Comentarios a la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*. Madrid: BOE; Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias.
- ESTEVE BLANCO, Avelino (dir.) (2008). *Comentarios al Estatuto Autonomía de las islas Baleares*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1976). El federalismo. *Revista de estudios políticos*, n. 206-207 (Madrid), pp. 23-76.
- GUIMÉRÁ PERAZA, Marcos (1976). *El pleito insular*. [Santa Cruz de Tenerife]: Servicio de Publicaciones de la Caja General de Ahorros de Santa Cruz de Tenerife, 1976.
- HESSE, Konrad (1983). *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- RÍOS RULL, Fernando (1996). Estado autonómico y procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. *Anales de la Facultad de Derecho*, n. 13 (La Laguna), pp. 149-172.
- RÍOS RULL, Fernando (2016a). Propuestas de reforma del sistema electoral canario. En: Moisés Simancas Cruz. *La Reforma del sistema electoral canario: materiales para su reforma*. La Laguna: ULL Opina, Universidad de La Laguna.
- RÍOS RULL, Fernando (2016b). Una propuesta para mejorar la representatividad de Canarias (o cómo construir un nuevo equilibrio poblacional territorial). En: Gerardo Pérez Sánchez y Vicente Mújica Moreno (coord.). *Textos para la reforma electoral de Canarias*. Las Palmas de Gran Canarias: ULPGC, Servicio de Publicaciones y Difusión Científica.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1989). El bloque de constitucionalidad. *Revista española de derecho constitucional*, n. 27 (Madrid), pp. 9-38.
- SUAY RINCÓN, José, VILLAR ROJAS, Francisco (dir.) (2019). *El Estatuto de Autonomía de Canarias*. Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo (1994). Principio federal y estado autonómico. En: Juan Cano Bueso, Antonio Joaquín Porras Nadales (coord.). *Parlamento y consolidación democrática*. Madrid: Tecnos, pp. 25-35.

Cómo citar este artículo / Citation: Ríos Rull, Fernando. Los cabildos insulares en la articulación territorial de Canarias. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 41-52.

Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2022