

LA “COMISIÓN GENERAL DE CABILDOS INSULARES” EN EL
MARCO DE LAS MODIFICACIONES RECIENTES DEL ESTATUTO
DE CANARIAS CONCERNIENTES A DICHAS CORPORACIONES

Gumersindo Trujillo Álvarez

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de La Laguna

SUMARIO

1.- Antecedentes

1.1. Actualidad e interés del tema

*1.2. Descentralización territorial del acervo competencial autonómico
y ordenación de la representación política en un contexto archipe-
lágico*

*1.2.1. Los Cabildos insulares y la descentralización territorial
autonómica*

*1.2.2. La fragmentación insular y la expresión unitaria del
pueblo canario*

*2.- Actividades ordenadoras realizadas con anterioridad a la reforma del
Estatuto*

2.1. Descentralización territorial de las competencias autonómicas

*2.2. Limitada intervención de la normativa autonómica en la ordena-
ción del sistema electoral*

3.- Modificaciones estatutarias concernientes a los Cabildos insulares

3.1. Modificaciones de su régimen estatutario

3.2. Su consideración como “instituciones de la Comunidad”

4.- La Comisión General de Cabildos Insulares

4.1. Naturaleza y caracteres

4.2. Composición y funciones

4.3. Significación en el sistema institucional autonómico

1.- Antecedentes

Entre las innovaciones institucionales más llamativas incorporadas a las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en la reciente reforma de su Estatuto de Autonomía figura la Comisión General de Cabildos Insulares. Se trata de una Comisión parlamentaria que no tiene equivalente en ninguno de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y que obedece al carácter archipelágico en el que se asienta la Comunidad canaria y, más específicamente, al peso de las Corporaciones insulares en la vida institucional de Canarias. Indirectamente, aunque con relevante significación en la lógica institucional del sistema político autonómico, refleja también las dificultades de articular una adecuada representación parlamentaria de un «pueblo canario» *jurídicamente* integrado por el colectivo de los ciudadanos españoles con vecindad administrativa en alguno de los ochenta y siete municipios de Canarias (así como los residentes en el extranjero que hubiesen tenido y acreditado adecuadamente su última residencia en Canarias) del que *sociológicamente* forman parte poblaciones insulares de muy desigual entidad numérica.

Dicha Comisión, por otra parte, se incluye de manera tardía en el diseño reformador del Estatuto mediante enmienda presentada en las Cortes Generales durante la tramitación de la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, por la que se instrumenta dicha reforma. Ello determina la inexistencia de debate acerca de la misma en el Parlamento autonómico al no figurar en la Propuesta sobre la que en su día estuvieron de acuerdo todas las fuerzas políticas en él representadas, con la notable excepción de la modificación de las barreras electorales.

1.1. Actualidad e interés del tema.

Conviene recordar que entre los principales problemas institucionales de la Comunidad autónoma Canaria en relación con sus instituciones de autogobierno figuran de manera destacada los que se refieren a la *distribución y organización territorial del poder autonómico* y a la *racionalización de su sistema electoral*. Se trata, evidentemente de dos problemas de diferente naturaleza y significación, puesto que una cosa es asignar competencias autonómicas a diferentes sujetos territoriales, (cuestión en la que entran en juego las expectativas de los Cabildos a ser beneficiarios de esa distribución), y otra bien distinta es la ordenación de la representación en el Parlamento autónomo (en la que fundamentalmente se discute el número de escaños sobre los que han de decidir los electores de cada Isla –supuesto el carácter insular de la circunscripción electoral–, así como otras cuestiones concernientes a la organización electoral, entre ellas, las que se refieren a la magnitud que han de tener las barreras excluyentes de aquellas forma-

ciones políticas que no las rebasen en la correspondiente asignación de dichos escaños). Pero, siendo problemas distintos, no es del todo casual que en la economía de la reforma del Estatuto se evidencie, como luego se ha de ver, cierta conexión objetiva entre el modo de entender la presencia del pueblo canario en las instituciones de autogobierno y, de otra parte, la que deben tener en estas mismas instituciones las entidades insulares. No es de extrañar, pues, que una de las innovaciones más llamativas de dicha reforma sea, precisamente, la que prevé la creación en el Parlamento autónomo de esa Comisión General, nuevo órgano en el que se ha querido ver –dicho esto con todas las cautelas con la que se hace y después se explica– algo así como la prefiguración de un embrión o sucedáneo de Segunda Cámara parlamentaria de carácter territorial.

1.2. Descentralización territorial del acervo competencial autonómico y ordenación de la representación política en un contexto archipelágico.

Tanto la articulación territorial del poder autonómico como la ordenación de la representación parlamentaria se hallan evidentemente condicionadas por unos presupuestos estatutarios que dejan un espacio normativo relativamente importante a disposición de los poderes autonómicos. Aunque también esos mismos presupuestos suponen unos límites jurídicos con los que tropieza toda pretensión de abordar estas cuestiones desde el mero voluntarismo político.

En nuestra Comunidad autónoma esos condicionantes estatutarios –que son, con toda evidencia y en buena medida, reflejo de un substrato institucional-archipelágico– son asimismo expresión del “consenso autonómico” que hizo posible su acceso al autogobierno. En sus perfiles actuales, esos condicionantes reflejan igualmente la renovación de ese consenso que tiene lugar con ocasión de la Propuesta de reforma del Estatuto elaborada por el Parlamento de Canarias y posteriormente aprobada por las Cortes Generales con algunas significativas modificaciones. Por eso resulta necesario tener en cuenta en el análisis de las reformas llevadas a cabo las razones en las que se asientan sus formulaciones, originarias o renovadas, puesto que son ellas las que dan la medida de la percepción de los problemas que el legislador estatuyente pretendió resolver y de las nuevas perspectivas con las que esos mismos problemas se ven tras las experiencias de tres lustros de autogobierno y dos décadas de régimen constitucional, con un Estado autonómico como muy cualificado elemento de ese régimen.

1.2.1. Los Cabildos insulares y la descentralización territorial autonómica.

Durante setenta años de este siglo, los Cabildos insulares han constituido la expresión de lo autóctono en relación con las instituciones político-administrativas del Estado centralista. El que ello haya sido así –el que en un panorama polí-

tico-territorial dominado por el centralismo del Estado se hayan atenuado sustancialmente sus lógicas y rígidas consecuencias uniformizadoras para crear nuestros Cabildos— es buena prueba de la necesidad institucional de estas Corporaciones y de los innegables fundamentos históricos y geográficos en los que se asienta su existencia. Por eso puede decirse que las Corporaciones insulares responden a exigencias que derivan de nuestra realidad geográfica y, asimismo, de la entidad político-social de la Isla. Así lo corrobora su recreación en 1912 —en un contexto bien distinto del que tuvieron en el Antiguo régimen— como una especialidad de la Administración local correspondiente a un Estado unitario y centralista¹.

Al afirmarse durante ese largo período como el espacio institucional propio característico de nuestro Archipiélago, los Cabildos evidencian igualmente lo artificioso del espacio provincial en nuestro contexto. De ello toma buena nota la Constitución, adicionando al esquema general de la Administración local, la singularidad de los Archipiélagos, al disponer que en ellos “las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”. Desde esa consideración constitucional, el Estatuto añade ciertos aspectos innovadores que dotan a las Corporaciones insulares de unas características que si, por una parte, suponen, como no podía ser menos, la consagración de la condición de “Administraciones locales” que siempre tuvieron, suponen por otra nuevos y relevantes perfiles, en congruencia con la profunda transformación de las estructuras territoriales significada por el complejo Estado autonómico de nuestro tiempo. Era lógico, pues, desde la perspectiva de su asentada presencia en nuestro panorama institucional, que tras el retorno al régimen constitucional, y una vez celebradas las primeras elecciones locales democráticas, las fuerzas políticas mostrasen una acusada preocupación por asegurar a los Cabildos una posición relevante en las estructuras institucionales autonómicas.

Ese empeño no era nada fácil de concretar en la Norma estatutaria y en su desarrollo. Una primera dificultad provenía de la consideración constitucional

1. Sobre los Cabildos en el Antiguo régimen sigue siendo válido el clásico trabajo de Leopoldo de la Rosa, *Evolución del régimen local en las Islas Canarias*, Madrid, IEAL, 1946. También continúan siendo de obligada cita los *Estudios de Derecho Administrativo especial canario* (aula de Cultura del Cabildo Insular de Tenerife, vol. I, 1967) dirigidos por Alejandro Nieto. En la bibliografía más actual —aunque anteriores ambos a la definitiva aprobación de la reforma por las Cortes Generales— puede consultarse: A. Domínguez Vila, “La reforma del Estatuto de Canarias y la posición de los Cabildos insulares”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, nº 19 (1994) y el comentario de M. J. Sarmiento Acosta, a los preceptos estatutarios correspondientes a los Cabildos (en la originaria versión de la Norma institucional autonómica), en J. Varona (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, ICAP / M. Pons, 1996, pp. 193-227.

de las Islas como piezas o elementos del "régimen local", lo que impedía cualquier pretensión integradora de las mismas o de sus Cabildos en las nuevas estructuras organizativas de la Comunidad autónoma con un *status* derivado íntegramente del Estatuto (y, por ello, plenamente disponible en vía de reforma) y no directamente condicionado por la Constitución, como efectivamente ocurre. Esto tenía la doble consecuencia de limitar las opciones del legislador estatuyente y asegurar un reducto indisponible a la autonomía insular.

Por otra parte, la descentralización política del Estado tenía como destinatarios de la misma unas Comunidades autónomas concebidas como Entes político-territoriales con intereses generales a su cargo que trascienden del ámbito del régimen local. En nuestro caso, ello determinaba la inserción de un referente político-territorial de carácter suprainsular, a modo de espacio político interpuesto en las relaciones que hasta entonces mantenían las islas y sus Cabildos con las instituciones centrales del Estado. De suerte que, en adelante, los interlocutores principales de esas instituciones centrales dejarán de serlo los Cabildos insulares –prácticamente, los de Tenerife y de Gran Canaria (no sin ocasionales interferencias de los correspondientes Gobernadores civiles)–, ocupando su lugar la Comunidad autónoma, concebida como expresión política unitaria del pueblo asentado en la pluralidad territorial canaria, en una posición sustancialmente diversa a la de todos los entes del régimen local citados, al compartir con el Estado-aparato o Estado central el poder político global del Estado-ordenamiento.

En correspondencia con este nuevo horizonte, los autores del Estatuto orientaron la vertebración de las Islas y de sus respectivas Corporaciones con las nuevas instituciones en la doble dirección de asegurar un *status* conveniente para los Cabildos en sus relaciones con el nuevo dispositivo autonómico, al tiempo que se esfuerzan por asegurar en la Cámara autonómica una representación "equilibrada" que tenga en cuenta la desigual población de las Islas. Ambos objetivos tenían que adaptarse a unos condicionantes constitucionales que excluían de raíz cualquier pretensión maximalista.

El primero de estos objetivos –la inserción de los Cabildos en las estructuras institucionales de la Comunidad autónoma– debía contar con la diferente naturaleza de las Entidades territoriales que conforman la organización territorial del Estado (art. 137, CE) y, en concreto, con la imposible confusión de la identidad constitucional de las mismas y, por consiguiente, de los intereses públicos que, respectivamente, están a cargo de la Comunidad y de los Cabildos.

Es bien sabido –acabamos de recordarlo– que las Comunidades autónomas son sujetos político-territoriales con los que, por mandato constitucional, se comparte el poder político del Estado, circunstancia que determina que las mismas asuman aquellas competencias que resultan adecuadas a los fines que estos nuevos Entes políticos tienen a su cargo. De esas competencias, por tanto, no pueden desapoderarse, a menos de comprometer el diseño constitucional de organización territorial del Estado. Y aunque esto no siempre se ha entendido o querido entender adecuadamente, la verdad es que la regulación constitucional y estatutaria no impedía ni impide contar con las Corporaciones insulares, concretamente con los Cabildos, para el logro de los fines de la Comunidad autónoma. Aunque resulta claro que ello ha de hacerse dentro de unos límites que impiden toda confusión entre los planos territorial-autonómico y local-insular.

De ahí justamente el modelo de relación previsto por el Estatuto en un primer nivel de concreción. De ahí, también, los condicionantes que han operado sobre los legisladores autonómicos en las ocasiones en las que han intervenido al respecto. De ahí, en fin, que la reforma del Estatuto haya procurado aminorar esos condicionantes y limitaciones abriendo cauces a nuevos ajustes del modelo relacional originario a través de su participación en el Legislativo autonómico por medio de la Comisión General de Cabildos Insulares, la consideración de los mismos como “instituciones de la Comunidad”, y, asimismo, mediante la reserva de su organización y funcionamiento a una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias “en el marco de la Constitución”.

1.2.2. Fragmentación insular y expresión unitaria del pueblo canario.

Desde otra perspectiva, la búsqueda de una representación que facilitase adecuadamente la integración del “pueblo canario” en las instituciones autonómicas planteaba –y por lo que después se dirá sigue planteando– el complejo problema de asegurar que su representación parlamentaria no ignorase los condicionantes reales significados por el asentamiento insular sustancial y acusadamente desigual de nuestra población. Pues siendo innegable que la Constitución permitía atender a las diversidades territoriales en los términos de su art. 152.1, era harto dudoso que en esa previsión constitucional tuviese cabida, sin forzar sus términos, la inversión significada por la ordenación de una representación que por mandato constitucional debe ser “proporcional”, aunque corregible por factores territoriales, y que, pese a ello, en su ordenación estatutaria, más bien parece transmutada en una representación “territorial” con correctivos proporcionales.

Es verdad que, en apoyo de esa particular inteligencia de los textos constitucionales, se han empleado argumentos políticos que, al menos en apariencia, tie-

nen un peso innegable. Así, se ha aducido, la necesidad de disipar recelos y temores a la preponderancia de las Islas "mayores" en extensión y/o población por parte de unas Islas "menores" que, en el momento de la elaboración del Estatuto, se sentían tradicionalmente preteridas u olvidadas; o bien, la incidencia equilibradora de la actividad inversora autonómica en las Islas periféricas (actividad supuestamente vinculada a pactos, acuerdos o meras conveniencias políticas relacionadas con el potencial político derivado del número de escaños a elegir en cada una de ellas), u otras argumentaciones extrajurídicas de semejante tenor.

Sin embargo, no se ha destacado suficientemente que los objetivos políticos que traslucen esas argumentaciones –eliminación de los recelos sobre hipotéticos riesgos neo-centralistas; corrección de desequilibrios económicos, sociales, culturales e históricos; expresión de una "voz propia" en los nuevos ámbitos políticos del Archipiélago, etc.–, pueden también alcanzarse –complementariamente, si se quiere– por otras vías institucionales que no descarguen de modo tan acusado sus costes en la representación. Porque, fiándolo todo a las virtualidades del sistema electoral, se olvida –no siempre, quizá, inconscientemente– que la formación de una voluntad política libre de las interferencias distorsionadoras –que derivan de ignorar en las correspondientes argumentaciones que "las islas" no son totalidades homogéneas, inmunes a las divisiones y confrontaciones ideológicas–, tiene mucho que ver con el sistema de partidos y con las características de estas formaciones.

En cualquier caso, lo cierto es que, en buena parte, los problemas más importantes planteados en estos años en relación con la formación de una voluntad política autonómica estable y atenta al interés de la Comunidad autónoma, sin injustificadas desviaciones, algo tienen que ver con una solución estatutaria que sin duda es mejorable. La vigente ordenación estatutaria del modo de expresión de la voluntad del pueblo canario –sujeto al que se imputa la representación parlamentaria de la Comunidad autónoma de Canarias y del que emanan los poderes de ésta– ha suscitado serias dudas sobre su constitucionalidad, por más que el Tribunal Constitucional no lo haya entendido así en las diversas ocasiones –parcialmente, es cierto– en las que se ha visto instado a ello².

2. Sentencias 72/89, de 20 de abril, en proceso de amparo sobre barreras electorales en la Comunidad canaria (cfr., en sentido crítico, J. F. López Aguilar, *Estado autonómico y Hechos diferenciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 208-210) y 225/98, de 1 de diciembre, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la nueva regulación de las barreras electorales incorporada al Estatuto de Canarias en su reforma de 1996.

En la perspectiva de nuestras reflexiones, la referencia a la constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario resulta pertinente porque conecta con la mencionada “Comisión General de Cabildos” en la que, muy probablemente, sus promotores han podido ver el embrión de un futuro bicameralismo autonómico entendido o valorado como solución idónea para polarizar el principio territorial hacia una hipotética Cámara Alta, en tanto que la representación proporcional –liberada de las tensiones que hoy la atenazan y deforman– se polarizaría hacia la otra Cámara. Sólo que en el marco constitucional vigente hay razones para considerar inviable una dualidad de Cámaras en las Comunidades autónomas, de entenderse que ello pugna con expresas previsiones de la Norma fundamental (art. 152.1)³. No debiéndose descartar el peso de este argumento –en unión, sin duda, de otras consideraciones de política institucional general y autonómica– como condicionantes de la opción mínima significada por una Comisión de la que resultaría inadecuado esperar la consecución de objetivos que sólo corresponden a una Cámara parlamentaria.

2.- Actividades ordenadoras realizadas con anterioridad a la reforma del Estatuto

En ninguno de los dos aspectos referidos –descentralización territorial y ordenación autonómica de determinados aspecto del sistema electoral– se parte, evidentemente, de cero cuando se plantea y lleva a efecto la reforma del Estatuto. Ha sido precisamente la actividad normativa desarrollada por la Comunidad autónoma y las actuaciones que en el marco de aquel se han llevado o pretendido llevar a cabo, las que han ido poniendo de manifiesto las estrecheces o límites, superables o no, de los ordenamientos estatutario y constitu-

3. De aceptarse la tesis sustentada por el magistrado Cruz Villalón en su voto particular a la mencionada sentencia sobre el sistema electoral canario, pudiera entenderse inexistente el obstáculo constitucional aludido en el texto. En dicho voto se razona la no aplicabilidad de las exigencias que se contienen en el art. 152 –entre ellas la regla de la proporcionalidad, corregible por factores territoriales– a las Comunidades no accedidas al autogobierno según las previsiones de los artículos 151. Sólo que dicha tesis no puede compartirse fácilmente. Entre otras razones (como las sugeridas por una interpretación sistemática y teleológica del precepto, que llevaría entenderle igualmente referido a las Comunidades accedidas al mismo por otra vía, siempre que, en razón de las competencias asumidas, hubieran de contar con una Asamblea legislativa), porque conduce a sostener que las Comunidades de régimen común disponen de un “espacio estatuyente” más amplio que el de las de régimen especial, lo que no deja de ser contradictorio con el mayor peso, dado su carácter referendario, de la intervención autonómica de estas últimas en los procesos de reforma estatutaria.

cional. Por lo menos, en lo que se refiere a las conexiones entre los niveles comunitario e insular de acción pública.

2.1. Descentralización territorial de las competencias autonómicas.

En lo que atañe a la descentralización territorial de competencias y funciones, nuestra Comunidad cuenta con el importante camino recorrido por tres leyes autonómicas. La Ley 8/86, de 18 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas canarias, supuso la incorporación al ordenamiento autonómico de una de las opciones estatutariamente posibles en la ordenación de las relaciones entre las históricas Corporaciones insulares y la nueva organización autonómica. Esa opción fue cuestionada tras las segundas elecciones al Parlamento de Canarias, razón por la cual se procedió a elaborar la Ley 14/1990, de 26 de julio, de análoga denominación (en adelante LRJAPC), que actualmente rige esta materia, para la que se alcanzó un amplio grado de consenso. En ella se sientan las siguientes reglas respecto de la descentralización territorial de las competencias administrativas autonómicas, con evidente amplitud en la apreciación de los marcos estatutarios a los que debía ajustarse el legislador autonómico:

1. La regla general es que, en el ejercicio de sus potestades legislativas, el Parlamento de Canarias debe atribuir competencias a las diferentes Administraciones (por cualquiera de los títulos y con ajuste a los principios y las reglas establecidos por el Estatuto, la legislación básica de régimen local y las previsiones de la propia ley 14/90 citada). Tal atribución, sin embargo, encuentra un límite en la exigencia según la cual el ejercicio de las competencias autonómicas debe corresponder a la Administración de la propia Comunidad autónoma siempre que, además de estar implicado el interés general autonómico, sea preciso el desempeño por ella de las funciones correspondientes a las mismas por exigirlo así la adecuada satisfacción del interés público y la defensa de los principios estatutarios establecidos en sus arts. 1 y 5.2, o bien porque la naturaleza de la actividad o el servicio impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o economía (arts. 8 y 9, LRJAPC)⁴.

2. Además de respetar, y en su caso ampliar, las competencias directamente atribuidas a los entes locales por la legislación sectorial de carácter básico, la

4. El artículo 1 citado se refiere a "la defensa de los intereses canarios, la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario, el desarrollo equilibrado de las islas y la cooperación con otros pueblos, en el marco constitucional y estatutario"; el art. 5.2, a los "principios rectores" de la política de la Comunidad autónoma que en el mismo se enuncian.

Comunidad autónoma deberá atribuir como propias a los Cabildos las que procedan conforme al Estatuto (art. 23.4) y la mencionada LRBR (art. 11 LRJAPC) y, asimismo, al regular los diversos sectores de actividad pública, transferir a los mismos la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas. En ambos casos, con idéntico régimen jurídico, puesto que se dispone que “las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos insulares” (art. 12.1)⁵.

3. Salvo en los indicados supuestos, las competencias administrativas autonómicas podrán ser delegadas a los Cabildos insulares “en su condición de instituciones de la Comunidad”, en congruencia con los principios estatutarios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos. Expresamente se exceptúan de dicha delegación las funciones normativas (tanto legislativas como reglamentarias) y las de planificación y coordinación en relación con competencias de carácter regional. Sobre las competencias delegadas, la Comunidad autónoma retiene el control y la dirección de su ejecución por los Cabildos⁶. En consecuencia, corresponde, según los casos, al Gobierno autónomo o a su Administración, la potestad reglamentaria externa (sin perjuicio de la competencia autoorganizatoria del Cabildo insular delegado), la resolución de los recursos ordinarios que se interpongan contra los actos de éstos (con la facul-

5. La mencionada LRJAPC transfiere a los Cabildos insulares competencias administrativas, en el ámbito de las respectivas islas, en las siguientes materias: a) demarcaciones territoriales, alteración de términos y denominación oficial de los municipios; b) las funciones propias de las agencias de extensión agraria; c) infraestructura rural de carácter insular; d) campañas de saneamiento zoonosanitario; e) granjas experimentales; f) caza; g) fomento de la cultura, deporte, ocupación, ocio y esparcimiento; h) conservación y administración del patrimonio histórico-artístico; i) ferias y mercados; j) subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico y sobre el otorgamiento de licencias en caso de denuncia de la mora; k) carreteras, salvo las que se declaren de interés regional; l) transporte por carretera y por cable; m) promoción y policía de turismo, salvo las potestades de inspección y sanción; n) policía de espectáculos; ñ) gestión de puertos de refugio y deportivos (salvo que se declaren por el Gobierno de interés regional); o) actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; p) fomento de la artesanía; q) policía de viviendas; r) conservación y administración del parque público de viviendas; s) conservación y policía de obras hidráulicas y administración insular de las aguas terrestres (d. a. Primera, LRJAPC).

6. La LRJAPC autoriza al Gobierno autónomo a delegar en los Cabildos Insulares y en el ámbito de las respectivas Islas el ejercicio de todas o algunas de las competencias de la Comunidad autónoma en las siguientes materias: a) Asistencia social y Servicios Sociales; b) defensa del consumidor; c) Servicios forestales, vías pecuarias y pastos; d) acuicultura y cultivos marinos; e) protección del medio ambiente; f) gestión y conservación de espacios naturales protegidos (en el marco de lo que disponga la ley sectorial autonómica); g) administración de las residencias de estudiantes establecidas en la isla; h) ejecución de obras públicas de interés regional; i) museos, bibliotecas y archivos que no se reserve para sí la Comunidad autónoma; y j) cualesquiera otras que por leyes sectoriales autonómicas se establezcan (disposición transitoria segunda).

tad de suspender la ejecución del acto recurrido en los supuestos previstos en las leyes de procedimiento⁷), la alta inspección de los servicios (lo que comprende la posibilidad de comunicar instrucciones técnicas y directrices de carácter general, así como recabar información sobre la gestión de las competencias delegadas), la emisión de informes (preceptivos e, incluso, vinculantes, cuando así lo prevea la legislación sectorial), y, en fin, la facultad de convocar Conferencias sectoriales bajo la presidencia del Consejero del Gobierno competente en el correspondiente sector para tratar de la problemática del mismo y coordinar la adopción de medidas al respecto (art. 44).

4. Hasta la reforma del Estatuto la delegación de competencias a favor de los municipios contaba con la cobertura legal proporcionada por la LRJAPC (art. 58, que remite al respecto a las correspondientes previsiones de la LRBRL y a la propia ley autonómica). A partir de dicha reforma estas delegaciones cuentan con la cobertura estatutaria que proporciona el art. 23.7 de la Norma institucional básica autonómica (que prevé dicha delegación sin referirse a tales condicionantes).

Pues bien, en este marco normativo, el Gobierno de Canarias ha llevado a cabo un amplio proceso de asignación de funciones y de medios personales y materiales a los Cabildos insulares mediante la aprobación de los correspondientes Decretos de traspasos y otros instrumentos jurídicos con los que se ha articulado una compleja operación redistributiva que, aunque no puede darse por definitivamente concluida, cuenta en su haber con una amplia descentralización y, al hilo de la misma, con una importante experiencia en la gestión insular de competencias autonómicas delegadas (a parte de las transferidas como propias).

Con posterioridad a las leyes mencionadas, y poco antes de la aprobación de la reforma del Estatuto, la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, tercera de las leyes antes mencionadas, ha modificado parcialmente la citada Ley de 1990 con el fin de allanar el camino al impulso descentralizador acordado desde octubre de 1992 por la Cámara autonómica⁸.

7. Art. 27.2, LRBRL y Decreto autonómico 164/1994, de 29 de julio, por el que se adaptan los procedimientos administrativos de la Comunidad canaria a la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en uso de la autorización concedida al efecto al Gobierno de Canarias (Ley territorial 5/1994, de 20 de julio).

8. La Ley 14/1990, ya mencionada, había dispuesto que si al tramitar un proyecto o informar sobre una proposición de ley el Gobierno apreciara que uno u otro diseño legislativo limita las competencias ya transferidas por leyes anteriores a los Cabildos, deberá dar previamente audiencia a los mismos antes

2.2. Limitada intervención de la normativa autonómica en la ordenación del sistema electoral.

Bastante más lenta e incierta ha sido la maduración de una opinión favorable a la necesidad de afrontar una posible reforma del sistema electoral de nuestra Comunidad. Este dato se relaciona, evidentemente, con el limitado alcance del espacio normativo del que dispone el legislador canario respecto de la ordenación del régimen electoral autonómico. A menos, naturalmente, que se esté en condiciones de hacer uso de la ley autonómica cualificada prevista por el Estatuto para la fijación de los escaños a elegir por cada circunscripción insular, cuya cualificación consiste, precisamente, en requerirse para su aprobación la mayoría de los dos tercios de la Cámara autonómica (d. t. primera), nivel de anuencia notablemente superior a la mayoría absoluta exigida para aprobar una Propuesta de reforma del Estatuto a tramitar ante las Cortes Generales. Se explica así que la actividad normativa del

de su remisión al Parlamento o de expresar su parecer al respecto. En esta línea, dicha Ley 4/1996 refuerza este trámite de audiencia con la triple previsión de: a) intercalar su obligatoriedad en la elaboración de todo proyecto o anteproyecto de ley que se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos; b) igual obligación pesa sobre el Gobierno en relación con las proposiciones de ley que deba informar si aprecia que en las mismas se dan las circunstancias del apartado anterior; c) extender dicho trámite de audiencia a los Cabildos respecto de los Decretos de delegación de competencias, y en la elaboración de los planes y programas que deba aprobar el Gobierno o sus departamentos, de darse, igualmente, las mencionadas circunstancias. Por otra parte, se dispone que la aprobación de los proyectos de Decretos de delegación de competencias a los Cabildos insulares –que hasta dicha Ley debían ser acordados entre el Gobierno y estas Corporaciones– ha de estar precedida de la intervención de una Comisión paritaria integrada por los Presidentes de los siete Cabildos y siete representantes del Gobierno autónomo que habrá de determinar las funciones que se incluyan en la delegación, el método para su cálculo y la determinación de las unidades, medios personales, materiales y recursos de la Comunidad autónoma que se ponen a disposición de los Cabildos para su ejercicio. Además, la delegación que se regula adquiere nuevos perfiles que pueden rebasar los límites propios de esta figura jurídica, al disponerse que sobre las unidades administrativas que quedan afectadas funcionalmente a los Cabildos para el ejercicio de las competencias delegadas, puedan las corporaciones insulares “ejercer por delegación facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deben quedar atribuidas” a las mismas.

Por otra parte, se establece una regulación más detallada (art. 53.1) del régimen del personal asignado a los Cabildos como consecuencia de una delegación sobre la base de su dependencia funcional de la Corporación insular y orgánica de la Comunidad autónoma, con delegación a favor de los mismos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, sin perjuicio de la reserva a favor de la Comunidad de las relativas a la selección, provisión de puestos de trabajo y separación del servicio o despido. Añadiéndose a las previsiones del art. 54 sobre las funciones de control de las competencias delegadas por el Gobierno y la Administración autonómica, entre las que figura la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos de los Cabildos, un recurso ordinario ante el Consejero del Gobierno competente en materia de personal respecto de las resoluciones y acuerdos adoptados por los mismos en materia de personal

Parlamento autónomo se haya limitado en este campo a la tramitación y aprobación de la Ley 3/87, de 3 de abril, de medidas urgentes en materia electoral –y de las Leyes 2/1991, de 18 de marzo y 5/1995, de 1 de abril, ambas de modificación de aquella– cuyo propósito, en los tres casos, no fue ni jurídicamente podía serlo, abordar las cuestiones de fondo que aquí se plantean. Aunque no hay que olvidar que sin reformar el Estatuto el legislador canario podía haber modificado el número de diputados que integran la Cámara autonómica hasta el tope que señala dicha Norma institucional (art. 9.3) y corregido o paliado los más graves desequilibrios representativos. Sólo que, como se acaba de insinuar, la elevada mayoría que para ello se requiere presupone contar con un nivel de consenso bien lejos de alcanzarse. Más aún, un tema de menor calado –aunque no exento de trascendencia política– como el de la modificación estatutaria de las barreras electorales puso de manifiesto cuan lejos se estaba de alcanzar algún tipo de acuerdo con amplio respaldo parlamentario.

Recordemos a este respecto que, en su momento, la búsqueda a toda costa de unos supuestos “equilibrios interinsulares” en la resolución del difícil problema de articular una representación comunitaria a partir de los muy desiguales colectivos insulares que constituyen el substrato poblacional de nuestra Comunidad, condujo a la ordenación de un sistema electoral de acusados desajustes representativos, y marcadas consecuencias disfuncionales, como bien se ha acreditado en la experiencia política de estos años. Y que, a diferencia de lo sucedido con las restantes modificaciones del Estatuto, no se alcanzó en este punto el grado o nivel de entendimiento requerido para ordenar de manera más satisfactoria este fundamental aspecto del sistema político autonómico. Por lo cual, en lugar de una fórmula consensuada, prevaleció un criterio mayoritario, no compartido, por tanto, no ya por los partidos insularistas –contra los que se dirigía la reforma propuesta– sino, además, por el PSC-PSOE, partido que junto con los otros dos de ámbito suprainsular (CC y PP) pactaron los restantes aspectos de la reforma. Este criterio se ha concretado en un incremento de la magnitud de las “barreras electorales” existentes, ya de por sí exageradas, que para algunos supone un valladar a ciertos insularismos tenidos por nocivos, en tanto que para otros significa simplemente la acentuación de las dudas sobre la constitucionalidad del sistema⁹.

9. Unas dudas, por cierto, no irrelevantes, habiendo motivado la interposición, ya mencionada, de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados aspectos de la nueva regulación por parte del Defensor del Pueblo, a instancia de ciertos partidos de ámbito insular (ver notas 2 y 3).

3.- Modificaciones estatutarias concernientes a los Cabildos insulares

Los cambios estatutarios directamente concernientes a los Cabildos insulares pretenden mejorar su posición en relación con las instituciones autonómicas y, asimismo, precisar técnicamente la consideración del Cabildo y de la Isla en la economía normativa del Estatuto. Al propio tiempo se reserva a una Ley autonómica cualificada la regulación de la organización y funcionamiento de esas Corporaciones con la pretensión, implícita, de ampliar el espacio normativo del legislador autonómico mediante la remisión que se hace para dicha Ley institucional al “marco de la Constitución” (art. 23.2, ECan). En cambio, en lo que respecta a las competencias cuyo ejercicio se atribuye a las Islas, ese referente lo constituye “el marco de la Constitución y su legislación específica” (art. 23.2, id). A todo ello debe añadirse el fundamento estatutario con el que en adelante cuenta la consideración de dichos Cabildos como “instituciones de la Comunidad”, consideración que venían ostentando hasta entonces por determinación de la ley autonómica (art. 5.2, LRJAPC).

Además de estas modificaciones, también afectan al régimen estatutario de los Cabildos las llevadas a cabo en relación con el Parlamento autonómico mediante la creación de la “Comisión General de Cabildos Insulares”. Esta Comisión, evidentemente, no guarda ninguna relación institucional explícita con las barreras electorales. Pero no es aventurado ver entre los factores determinantes de su creación planteamientos de política institucional que inducen a la creación de un órgano parlamentario cuya razón última bien pudiera estar determinada, como ya se dijo, por el propósito subyacente o no explicitado de explorar las posibilidades de un cierto tipo de bicameralismo que pueda permitir en el futuro incorporar mayor racionalidad a la representación parlamentaria en la Comunidad autónoma. Otra cosa es que lo incorporado al Estatuto permita o no avanzar en esa dirección, cuestión que queda remitida –muy limitadamente, por lo demás– al Reglamento del Parlamento autónomo.

3.1. Modificaciones de su régimen estatutario.

Como decimos, la reforma del Estatuto incluyó importantes modificaciones tendentes a mejorar las conexiones de las Corporaciones insulares con el nivel autonómico de gobierno y, asimismo, remarcar con nitidez la diferente naturaleza del ente territorial, la Isla y el Cabildo, su órgano de gobierno, administración y representación.

En el primer sentido, se hace expresa la consideración de dichos Cabildos como instituciones de la Comunidad, condición que aparece como sobrepuesta

a la que para los mismos regula la ordenación del régimen local, dándose con ello rango estatutario a la calificación ya incluida, como se ha dicho, por el legislador autonómico. En tal sentido los Cabildos asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica –antes tan sólo asumían la de la Administración, no la del Gobierno–, ejecutando, además, en su nombre “cualquier competencia que ésta –es decir, la Administración autonómica– no ejerza a través de órganos administrativos propios”. En el segundo, se introducen como principales modificaciones las siguientes: a) las Islas –en lugar de los Cabildos– gozan de “autonomía plena” para “el ejercicio [sic] de los intereses propios” y de “autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan ...”; b) se asigna a los Cabildos la condición de órganos de representación de cada Isla –además de la de órganos de gobierno y administración que ya ostentaban–; c) se reserva la regulación de su organización y funcionamiento a la ley autonómica cualificada que ya se ha indicado; d) se atribuye a las Islas –no a los Cabildos, como hasta ahora– “el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias”, las que se les transfieran y deleguen y, asimismo, “la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento”; por último, e) se remiten estas cuestiones a los términos que establezca “la ley”, y no “las leyes”, como antes se decía, lo que debe entenderse como una reserva legislativa *ad hoc*.

Esta nueva regulación estatutaria plantea dos problemas constitucionales de cierto relieve en lo que se refiere a la determinación del marco normativo al que ha de ajustarse el Parlamento autónomo al legislar sobre los Cabildos insulares y, asimismo, a la concreción del significado jurídico de la calificación de los mismos como “instituciones de la Comunidad autónoma”.

La modificación estatutaria no sólo se limita a reservar la regulación de la organización y funcionamiento de los Cabildos a una ley institucional cualificada por su ámbito material y por el quórum exigido para su aprobación (art. 23.3), puesto que, en buena exégesis, también ha de entenderse que la remisión que se hace a “la ley”, en singular, respecto de lo concerniente a la representación ordinaria en la Isla del Gobierno y de la Administración autonómica y la ejecución en su nombre de cualquier competencia que esta administración ejerza directamente a través de órganos administrativos propios (art. 23. 4), lo es, asimismo, a dicha ley específica. Sin embargo, esa reserva no se extiende a las funciones que se les transfieran o deleguen por la Comunidad autónoma ni a la regulación de la colaboración al desarrollo y a la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, que se remite a “los términos que esta-

blezcan las leyes de su Parlamento” (art. 23.3). En relación con esta última afirmación debe no obstante tenerse en cuenta que las Islas gozan de autonomía “para el ejercicio de los intereses propios” y, además, “para el ejercicio de las competencias que se les atribuyen en el marco que establece la Constitución y su legislación específica” (art. 23.2), remisión ésta que ha de entenderse en el sentido de supeditar lo que hayan de decir las leyes autonómicas que les transfieren o deleguen funciones a lo que se disponga en ese marco normativo específico.

Al disponerse que la organización y el funcionamiento de las mencionadas Corporaciones se regirá por “una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución” parece que se quiere decir –y este es el núcleo problemático de la nueva regulación– que esa ley cualificada queda habilitada para operar con sujeción a la Constitución sin otro tipo de mediación normativa (por ejemplo, la LRBRL). Sin embargo, hay que decir que si esa ha sido la intención del legislador de la reforma, no ha usado, evidentemente, un medio idóneo para producir ese efecto. Pues, a pesar de lo que literalmente dice el precepto, no cabe ignorar, en una ineludible interpretación sistemática, que esa ley cualificada no sólo ha de ajustarse a la Constitución, sino, además, al Estatuto y, asimismo, a aquellas leyes estatales a las que la propia Constitución remita la regulación de tales materias, como significativamente sucede en este caso respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el régimen jurídico de sus funcionarios, entre otros aspectos reservados a la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18ª CE). En concreto, la cuestión que el intérprete de las nuevas regulaciones debe indagar es si, y hasta que punto, las mismas exoneran al Parlamento autónomo del deber de operar en el espacio normativo que dejan a su disposición la Constitución y la Ley estatal reguladora del régimen local. Pues no ha de olvidarse, en este orden de consideraciones, que a diferencia de otros legisladores autonómicos expresamente exonerados en diferentes aspectos del régimen local común¹⁰, el legislador canario no dispone del espacio que tales excepciones comportan a favor de sus beneficiarios. Aunque, quizá, sea la equiparación a los mismos lo perseguido con esa referencia explícita al marco de la Constitución como límite que venimos comentando.

10. Como es el caso, sobre todo, del País Vasco y, asimismo, de Cataluña. Véanse las disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

3.2. Su consideración como “instituciones de la Comunidad”.

El significado político-institucional que haya de atribuirse a la condición de “instituciones de la Comunidad” que el Estatuto predica de los Cabildos requiere alguna aclaración. Hasta ahora esa condición resultaba implícitamente de su inclusión en la rúbrica del Título primero relativo a las instituciones de la Comunidad bajo la que se albergaba una Sección tercera que rezaba “Del gobierno de los territorios insulares”. Y resulta evidente que la reforma ha querido remarcar esa condición con propósitos de acentuación de la integración autonómica de las Corporaciones insulares. Sin embargo, se ha de observar que subsiste la ambigua utilización del término “institución” por parte del Estatuto, como lo prueba, por ejemplo, que se siga incluyendo como Sección cuarta del mencionado Título primero la Administración de justicia que, manifiestamente, es parte del aparato institucional del Estado central o general, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas –entre ellas la de Canarias– tengan la limitada colaboración que en dicha materia se recoge en el Estatuto. Por otra parte, el cuidado que pone el legislador de la reforma –como por otra parte no podía dejar de hacer– al limitar al ámbito consultivo e informativo la participación parlamentaria de los Cabildos en la Comisión General a la que ya se hizo referencia, redundaba en la imposibilidad de confundir organizativamente unos entes territoriales representativos dotados de propia personalidad y organización diferenciada, como son, respectivamente, la Comunidad y las Islas. Ir más allá –es decir, pretender rebasar los límites de la colaboración funcional en pos de una integración orgánica constitucionalmente problemática– no sólo excedería de los límites de toda racionalidad jurídica, sino que supondría conculcar las previsiones constitucionales sobre los niveles organizativos territorial y local, tal como aparecen prefigurados en la Norma fundamental y seguidamente se analiza.

4.- La Comisión General de Cabildos Insulares

La creación en la Cámara autonómica de esta Comisión –que, a diferencia de la previsión genérica de las restantes Comisiones parlamentarias (art. 12.1, ECan) cuenta con una definición estatutaria específica– viene concebida en el Estatuto como vehículo de participación cabildicia en la actividad parlamentaria con funciones consultivas e informativas¹¹. Sin duda, constituye una llamativa

11. “Los Cabildos insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas” (art. 12.3, ECan, reformado).

novedad en el ámbito del Derecho constitucional-autonómico, puesto que, aparte de no tener parangón alguno en los Parlamentos de las restantes Comunidades, parece ser que obedece, en su origen y en la intención de alguno de los grupos políticos que apoyaron su creación, a la pretensión –ciertamente no explicitada en la norma– de avanzar en la dirección de un cierto tipo de bicameralismo autonómico. Por todo ello, antes de analizar la regulación de la que ha sido objeto en la reciente reforma del Reglamento de la Cámara, debemos detenernos en la consideración de su naturaleza jurídica.

4.1. Naturaleza y caracteres.

1. Lógicamente, para comprender esa naturaleza ha de estarse, ante todo, a lo que el Estatuto dispone al efecto. Lo que sucede es que la parquedad de su regulación –parquedad que debe presumirse suficiente, puesto que, de lo contrario, el legislador-reformador estatutario hubiese optado por incluir en aquel una regulación más amplia– obliga a entender que se trata de un dispositivo institucional que se incorpora a los ya establecidos estatutariamente, sin pretender alterar los caracteres de los mismos más allá de lo que en su funcionamiento resulte de la existencia del nuevo órgano parlamentario y, naturalmente, de las modificaciones que se establecen en relación con las Islas y sus respectivos Cabildos. Por eso, cualquier interpretación que pretenda derivar de la existencia de dicha Comisión alternativas sustanciales que afecten a la forma de gobierno originariamente prevista en la Norma institucional autonómica (forma sobre la que no consta voluntad alguna de alterarla por medio de la reforma llevada a cabo), sólo puede considerarse como un ejercicio imaginativo carente de los apoyos que se requieren en una interpretación de *lege data*, sin perjuicio de la opinabilidad que pudiera caber, de *lege ferenda*, en base al conocimiento que, eventualmente, pudiera tenerse de una *mens legislatoris* que, por lo demás, no ha tenido reflejo en los trabajos parlamentarios concernientes a la Comisión cuya ordenación se analiza.

Por eso, antes incluso de analizar los paralelismos y las divergencias con la Comisión senatorial a la que se hace explícita referencia en su justificación y cuya denominación se adapta al supuesto de los Cabildos, es preciso partir de la economía institucional –si se nos permite expresarlo así– del Estatuto para, una vez esclarecido el papel asignado al Parlamento autonómico y, asimismo, el que corresponde a los Cabildos (o a las Islas a las que pertenecen estas Corporaciones), pasar a considerar las características que desde tales referentes deben predicarse de la nueva Comisión parlamentaria *ad hoc*.

2. Se ha de recordar, ante todo, que conforme al Estatuto (arts. 1 y 8.1), los poderes de la Comunidad autónoma emanan del pueblo canario y se ejercen a

través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente. El primero de estos órganos, el Parlamento –del que los otros dos traen causa–, es el órgano representativo del mencionado pueblo, integrado por diputados autonómicos elegidos por sufragio universal directo. Son pues esos diputados constituidos en el colegio parlamentario del que forman parte quienes, de manera exclusiva, conforman y expresan la voluntad política primaria o voluntad parlamentaria de la Comunidad autónoma, siendo éste un cometido en el que no pueden ser suplantados por la representación cabildicia que ahora se incorpora –con las finalidades consultivas e informativas con las que lo hace–, ni ejercer con ella de manera compartida dichos cometidos exclusivos. Porque, siendo cierto: a) que las Islas aparecen referenciadas dentro de las instituciones de la Comunidad autónoma como “elementos de la organización territorial” de la misma y titulares de las competencias que les atribuyan las leyes del Parlamento de Canarias, en el marco del Estatuto, correspondiendo su ejercicio a los Cabildos; y b) que estos últimos son órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla y, simultáneamente, “instituciones de la Comunidad autónoma” (art. 8.2), c) es evidente que dichas Corporaciones insulares –aparte del ejercicio de las funciones reconocidas como propias de las Islas y de las que a éstas transfiera o delegue la Comunidad autónoma– cumplen respecto de esta última las funciones de “colaboración en el desarrollo y ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno de Canarias, en los términos que establecen las leyes de su Parlamento” y, asimismo, “en cuanto instituciones de la Comunidad”, “asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica y ejecutan en su nombre competencias que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley” (art 23.3, 4 y 5 del Estatuto). Todo lo cual, manifiestamente, d) implica una posición institucional que viene definida por una personalidad insular diferenciada de la que es propia de la Comunidad y, consecuentemente, por la imposibilidad jurídica de cualquier tipo de confusión entre la colaboración funcional a los fines de la Comunidad en la que se sustancia esa condición de instituciones de la misma y cualquier pretensión de integración orgánica que, manifiestamente, no tiene reflejo o amparo en la economía institucional del Estatuto. No es por ello casual que la Norma institucional de la Comunidad subordine, una y otra vez, a las leyes del Parlamento de Canarias esa inserción funcional de los Cabildos en el dispositivo institucional autonómico, dato cuya sola mención convence de la imposibilidad de añadir a la participación consultiva e informativa, que el Estatuto se preocupa de subrayar como finalidad propia de la Comisión General de Cabildos, otro tipo de participación de más intensa incidencia en las labores de la Cámara, como pudiera serlo la asignación de cometidos que entrañen pretensiones decisorias o predeterminantes de la decisión.

3. Es indiscutiblemente cierto que la Comisión cabildicia recuerda, hasta cierto punto, a la Comisión General de las Comunidades autónomas en el Senado. Pero, como no podía ser de otro modo, este paralelismo es bastante relativo. La creación de la referida Comisión senatorial estuvo precedida por los intentos de encontrar una fórmula que permitiera profundizar en la participación e integración de las Comunidades autónomas en la denominada Cámara «de representación territorial» según su definición constitucional. La débil presencia de los Senadores designados por los Parlamentos autonómicos (menos una quinta parte) y las limitadas funciones de interés autonómico que aquella tiene asignadas constitucionalmente (arts. 145.2, 150.3, 155 y 158. 2 CE), no se corresponden ciertamente con la importancia creciente de las Comunidades autónomas en el complejo sistema territorial-estatal del que nos hemos dotado en España. Por eso, desde 1987, aproximadamente, se ha venido planteando en el Senado la necesidad de intensificar su dimensión de Cámara de las Comunidades autónomas. Y puesto que esa transformación sólo podía instrumentarse a través de una reforma de la Constitución cuya efectiva realización podía dilatarse en el tiempo, se optó, como paliativo, por reformar su Reglamento para dar entrada al máximo de elementos favorecedores de ese objetivo que resultaba posible incorporar mediante dicha norma¹². Nada de ésto sucede con la Comisión General de Cabildos: el Parlamento en el que a su través participan los Cabildos no es una Cámara de representación territorial sino poblacional; y, por otra parte, la condición estatutaria de la Comisión que canaliza la participación parlamentaria de los Cabildos poco tiene que ver con el carácter meramente reglamentario de la correspondiente Comisión del Senado, con el evidente corolario de la inexistencia en el caso de la Comisión cabildicia de los límites a los que hubo de ajustarse dicha Comisión senatorial. La consecuencia es que si en la configuración fundamental o estatutaria de la citada Comisión General del Parlamento de Canarias no se fue más allá de lo expresado en el correspondiente precepto, hay que presumir que la regulación que se contiene en el Norma institucional básica autonómica es la que permitió el consenso entre las fuerzas políticas que promovieron y apoyaron su reforma y, más allá de esta *voluntas legislatoris* estatuyente, la inequívoca expresión de la *voluntas legis* plasmada en la norma que, por consiguiente, ha de ser entendida en el contexto del cuerpo normativo en el que innovativamente se inserta y no fuera de él, afirmación que, no por obvia, resulta menos necesaria a la vista de algunas interpretaciones posteriores. Lo que no

12. Como se sabe, desde sus comienzos, la Comisión General de las Comunidades autónomas propuso y así lo aceptó el Pleno de la Cámara [septiembre de 1994] iniciar los trabajos preparatorios de una reforma de la Constitución que permita modificar la composición y las funciones del Senado, cosa que el Reglamento no podía evidentemente acometer.

excluye que la referencia a la indicada Comisión senatorial haya figurado efectivamente en la justificación de la enmienda de la que procede la Comisión autonómica que analizamos, ni que, faltos de un debate político clarificador de los objetivos y de las características del nuevo órgano parlamentario, no se haya tenido a la vista ese referente senatorial a la hora de reflexionar sobre las características de su desarrollo reglamentario en la Cámara autonómica¹³.

Las diferencias por lo demás no se limitan a las que derivan del tipo de fuente de la que provienen sus respectivas regulaciones. También cuentan los contextos institucionales en los que las mismas se insertan y, por consiguiente, la respectiva significación en los mismos de una y otra Comisión. Así, mientras las Comunidades autónomas designan un determinado porcentaje de miembros de pleno derecho del Senado (senadores de designación autonómica), nada pueden hacer en este orden de ideas los Cabildos insulares, habida cuenta de la elección directa de la que proviene la totalidad de los parlamentarios de la Cámara autonómica. Por otra parte, mientras la Comisión senatorial ostenta la condición de Comisión legislativa (art. 49.2, RS), la Comisión cabildicia carece de este carácter (art. 44.2, 3º, RP). En las sesiones de aquélla pueden participar senadores de designación autonómica no miembros de la misma, así como el Gobierno del Estado y los Gobiernos autonómicos (arts. 51 bis 1 y 52 bis 2, RS); en la de Cabildos sólo participan los presidentes de estas Corporaciones y los diputados autonómicos miembros de la misma, no estando previsto que lo hagan otros parlamentarios no miembros de ella ni los miembros del Gobierno autónomo (art. 52, RP). Tanto los Gobiernos autonómicos como los Cabildos insulares tienen la facultad de solicitar la convocatoria de la respectiva Comisión y de proponer la inclusión de determinados asuntos en el orden del día de la misma (arts. 56 bis 3, RS y 52.3 RP). En fin, mientras la Comisión General de las Comunidades autónomas puede ejercer la iniciativa legislativa, remitir al Presidente de la Cámara un Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías y proponer al Pleno de la misma mociones respecto de asuntos de su competencia (art. 56, apartados, s), t) y u), nada de esto sucede en el caso de la Comisión General de Cabildos.

13. En la justificación de la enmienda por la que se incorpora la Comisión General de Cabildos en la fase de tramitación de la reforma ante el Congreso de los Diputados, se invoca como justificación de la misma el objetivo de "Introducir en el Estatuto la participación institucional de los Cabildos en el Parlamento de Canarias, de forma similar a las Comunidades autónomas en el Senado" (Enmienda núm. 79, formulada por los Grupos parlamentarios de Coalición Canaria y Popular (*BO del Congreso*, núm. 2-5, de 20 de septiembre de 1996, p. 39). Más allá de esta alusión, nada aclara la tramitación parlamentaria sobre esta Comisión *ad hoc*, de la que nada prácticamente se dice tanto en el Congreso como en el Senado.

4. En los trabajos parlamentarios correspondientes a la reciente reforma del Reglamento de la Cámara autonómica en los que, entre otras cuestiones, se desarrollan las previsiones del Estatuto sobre dicha Comisión, se dibujaron al respecto dos posturas contrapuestas¹⁴. Una de ellas partidaria de hacer una interpretación del precepto estatutario desde la lógica institucional del Parlamento y del sistema político que diseña el Estatuto que, según se entiende, no ha sido modificado por una reforma, de la que no cabe decir que se haya propuesto alterar los equilibrios interinstitucionales en los que dicho sistema se asienta. La postura antagónica postulaba una interpretación extensiva que permitiera alterar esos equilibrios en favor de un protagonismo parlamentario de los Cabildos que pudiera llevarles, incluso, a utilizar ciertos instrumentos de control-fiscalización –tales como las proposiciones no de ley, las preguntas y las interpelaciones– respecto del Gobierno autónomo. Este objetivo, además, se vería asimismo potenciado con una modificación de la ordenación autonómica de dichas Corporaciones que hiciese un uso generoso de la cláusula de reforzamiento de la legislación autonómica que les concierna a la que antes se hizo referencia, interpretándola como una suerte de dispensa de la legislación básica del Estado a la que ahora están sujetos, entendiendo que esa remisión inmediata a la Constitución excluye la mediación de dicha legislación estatal. En la definitiva regulación se cerró esa discusión con una configuración de la Comisión que viene definida por los rasgos que seguidamente se señalan.

4.2. Composición y funciones.

Integran la Comisión de Cabildos los miembros que designen los Grupos parlamentarios en proporción a su representación en la Cámara en el número que indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces (art. 52.2 y 38.1, RP). La Mesa la integran el Presidente del Parlamento, un Vicepresidente y un Secretario; los dos últimos, elegidos por mayoría simple de los miembros de la misma de entre los que ocupen similar cargo en la Mesa del mismo (art. 52.2, RP). Los Presidentes de los Cabildos insulares asistirán, con voz (se sobrentiende que sin voto), a las sesiones de la misma, debiendo ser convocados en la misma forma que los diputados miembros de ella (art. 52.4). Corresponden a la Comisión las siguientes funciones:

- Emitir informe –antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad– sobre los proyectos y proposiciones de Ley en materia

14. Dichos trabajos contaron con la participación de los Letrados del Consejo Consultivo de Canarias Sres. A. Doreste Zamora y F. Ríos Rull, ambos profesores de Derecho Constitucional, así como del secretario general del Cabildo de Tenerife, D. J. A. Duque Díaz. Sus intervenciones se recogen en las transcripciones de las Sesiones de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Canarias del día 19 de junio de 1998.

de: organización territorial de Canarias, atribución de competencias a los Cabildos, Fondo de Solidaridad Interinsular y modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se excluyen de este informe las Leyes de Presupuestos Generales o las de naturaleza presupuestaria, así como los proyectos o proposiciones de Ley que por la posibilidad de que limiten competencias anteriormente transferidas a los mismos deban incorporar un trámite de audiencia de las respectivas Corporaciones (art. 45.2, LRJAPC), y sin perjuicio del deber de informe que seguidamente se señala.

- Ser informada y debatir, en su caso, sobre los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a audiencias de los Cabildos a los que se acaba de hacer referencia, así como: los informes que por disposición legal deban ser rendidos al Parlamento por los Cabildos, los planes cuatrienales del Gobierno sobre coordinación de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento previstos en dicha Ley de régimen jurídico, los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno de Canarias con los Cabildos, las memorias anuales remitidas al mismo por dichas Corporaciones relativas a los servicios transferidos, y cualesquiera otros que, excepcionalmente, les sean remitidos por la Mesa de la Cámara.

- Recabar potestativamente información de los Cabildos y del Gobierno acerca de las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad autónoma, así como de las actuaciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del art. 23 del Estatuto, (relativos a la inserción de los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad autónoma).

Como puede verse, se ha procurado dar contenido positivo a la abstracta previsión del Estatuto, en un sentido que resulta congruente con el desarrollo legislativo del que hasta ahora había sido objeto el esquema estatutario. En definitiva, se perfila un instrumento de apertura a las Corporaciones insulares que, del modo peculiar que resulta de sus perfiles estatutarios, institucionaliza en el ámbito parlamentario experiencias relacionales no inéditas en otros ámbitos de nuestra Comunidad, como ha venido sucediendo en los últimos años en el plano de las relaciones entre el Gobierno autónomo y los Cabildos Insulares.

4.3. Significación en el sistema institucional autonómico.

La enumeración de los diferentes ámbitos en los que la Comisión General estudiada puede intervenir y de las diferentes modalidades de esa intervención –emitir informes, ser informada y debatir, recabar potestativamente información– es de por sí ilustrativa de las características del foro de intercomunicación que con ella se instala en el ámbito parlamentario. Hasta ahora esa conexión

entre los Cabildos y la Comunidad autónoma se polarizaba hacia el Ejecutivo. Sin perjuicio, evidentemente, de la ocasional utilización por las Corporaciones insulares de la iniciativa legislativa que permite a los mismos instar de la Cámara una actuación de este carácter, a cuyo efecto pueden designar un máximo de dos consejeros insulares para la presentación de la misma ante el Pleno de la Cámara (arts. 12.4, ECan y 130, R P).

Faltos de los referentes que podrán proporcionar las actuaciones de la referida Comisión (que hasta ahora no ha pasado de su constitución el pasado 21 de julio), debemos cuando menos preguntarnos por unas cuestiones que, con toda seguridad, habrán de estar involucradas en la valoración que en su día pueda hacerse sobre la significación de la misma desde la perspectiva de los rendimientos que efectivamente se evidencien en el contexto del sistema político autonómico.

Por lo pronto, cabe decir que, enfocada desde la óptica de su previsible aportación al conjunto institucional autonómico –y, por supuesto, descartando de nuestro discurso cualquier pretensión de pronosticar sus resultados efectivos– fluye con toda espontaneidad la cuestión de si, dado que la descentralización autonómica de la que son beneficiarios los Cabildos no afecta, según ha quedado expuesto, a las potestades legislativas concernientes a las competencias transferidas o delegadas, ni a la potestad reglamentaria externa, ¿no hubiese tenido más sentido mejorar los instrumentos de relación entre el Ejecutivo autonómico y los “Ejecutivos” insulares?

Si lo que en el fondo se ha querido lograr con su creación es ir más allá de lo que la lógica de la representación parlamentaria permite, ¿no va siendo hora de explicitar latencias y promover aproximaciones suprapartidistas siempre auspiciables cuando lo que está en juego son cuestiones institucionales que conciernen a la mejora de las capacidades integradoras del Parlamento autónomo respecto de la compleja realidad plural, característica de nuestro Archipiélago, en la que las naturales divisiones ideológicas se complican aún más con sus características divisiones territoriales? Claro que para ello, es absolutamente indispensable poner sobre la mesa del diálogo fundamentales cuestiones de orden constitucional y político sin cuya consideración conjunta siempre se correrá el riesgo de desembocar en visiones parciales y, como tales, incompletas de la realidad del problema que se pretende –si es que efectivamente se pretende– abordar. Nos referimos, de una parte, a la necesidad de despejar las dudas que pudieran albergarse acerca de la existencia o inexistencia de un obstáculo constitucional insalvable que imposibilitaría cualquier pretensión de contar con un

Parlamento autonómico dotado de una estructura apropiada para hacer compatibles, sin los desequilibrios actuales, una representación del pueblo canario depurada de injustificadas sobre y sub-representaciones, con la expresión parlamentaria, en condiciones de ponderada igualdad, de las entidades territoriales insulares o de las poblaciones asentadas en las mismas. Pero para progresar en esa dirección en términos institucionalmente adecuados, ha de contarse, como ineludible presupuesto de partida, con el convencimiento compartido de la vanidad del intento de avanzar prospectivamente por esta vía si se considera como inamovible la fórmula electoral actual en lo concerniente a las desigualdades poblacionales de la representación, la exclusividad de las circunscripciones insulares y la magnitud de las barreras electorales.

Es amplio, como puede verse el ámbito problemático hacia el que apuntan los precedentes interrogantes. Como amplio va siendo ya el espacio ocupado con las consideraciones a las que alude al título de un trabajo, al que debemos dar fin, no sin antes desear que podamos ver proyectada más pronto que tarde la curiosidad o el interés intelectual de nuestros estudiosos en la dirección de las reflexiones expuestas.