

Anotaciones al reglamento de Régimen Interior del Cabildo Insular de La Palma

MARÍA ROSA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Universidad de La Laguna

Si hay algo por lo que podemos caracterizar al sistema de la Restauración es por la centralización y jerarquización administrativa, y lo podemos observar en múltiples aspectos, entre otros, en las funciones del Gobernador Civil que, desde sus orígenes, surgió como el representante del poder central a nivel provincial o, a nivel municipal, en la forma de nombramiento de los alcaldes¹. Esa organización deja su huella en el resultado electoral, se basaba en el control de las elecciones desde el Ministerio de la Gobernación, a través del Gobernador Civil y por último, a nivel local a través del alcalde o del cacique o de ambos. Así resultaba que los candidatos que debían salir elegidos eran determinados en el Ministerio —el encasillado— y los resultados en numerosas ocasiones hechos por el Gobernador Civil.

Hacemos esta somera explicación sobre el funcionamiento del sistema porque consideramos que es necesaria tenerla presente para entender que ese comportamiento era esencial para el mantenimiento del propio sistema y del control del poder por las clases dominantes tradicionales. Partiendo de esta afirmación llegamos a la conclusión de que la creación de una nueva institución a nivel local surgía, desde su nacimiento, viciada por estas prácticas puesto que sus progenitores, al fin y al cabo las mismas clases do-

¹ Los alcaldes se nombraban de acuerdo a la ley municipal vigente que era la de 1877, actualizada por el R. D. de Moret de 1909. «Art. 49: *Los Ayuntamientos elegirán de su seno a los Alcaldes y Tenientes de Alcalde. El Rey podrá nombrar de entre los Concejales los Alcaldes de las Capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual o mayor vecindario que aquellas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6000 habitantes*» (*Gaceta de Madrid*, núm. 277, 4-10-1877, Ley Municipal).

minantes, sólo permitirían la creación de una institución que ellos pudiesen controlar.

Siguiendo esta línea argumental podemos decir que los cabildos insulares no supusieron un gran cambio ni en la estructura jerárquica de la administración ni en la composición social de la misma. Estos aspectos los podemos deducir o ver implícitos en el Reglamento Provisional elaborado por el Ministerio de la Gobernación y en los Reglamentos de régimen interior que cada cabildo elaboró. La capacidad que se concedía a cada corporación para elaborar su propio reglamento nos puede inducir a pensar que era un síntoma de descentralización efectiva, sin embargo, pensamos que se trata de modular de acuerdo con opciones propias «*el esquema general fijado por la ley*»², sin que esto signifique, como afirma Vandelli, descentralización administrativa. Nos encontramos que, aunque no suponían una descentralización efectiva, como más adelante veremos, son aceptados y aplaudidos por los políticos canarios puesto que en aquel momento se consideraban la solución al pleito insular, además, de que seguían asegurando el poder a las clases dominantes tradicionales, entre otras cosas, ese efecto tenía el que sus miembros se eligiesen aplicando el artículo 29 de la Ley electoral vigente. Sin embargo, también hemos de tener en cuenta que en su aceptación influyó el hecho de que su creación implicaba el reconocimiento por parte del gobierno de la necesidad de reformas administrativas y, sobre todo, de la personalidad-isla³.

Como veremos a continuación, los respectivos reglamentos de régimen interior de cada cabildo sólo presentan diferencias formales puesto que todos son elaborados por las respectivas corporaciones bajo las estrechas líneas marcadas por el Reglamento Provisional para el régimen de los Cabildos insulares, emanado directamente del Ministerio de la Gobernación. Observaremos en nuestro estudio que la capacidad efectiva de los cabildos para innovar es prácticamente nula y que en ellos se hace efectiva la jerarquía de poderes y la presencia del poder central en las instituciones locales.

Para nuestro análisis del Reglamento de Régimen Interior del Cabildo de La Palma hemos recurrido, en algunas ocasiones, a hacer comparaciones con los reglamentos de Tenerife y Gran Canaria, la razón de haber elegido éstos y no otros se debe fundamentalmente a dos hechos: por un lado, el que los cabildos de Tenerife y Gran Canaria fueron junto con el de La Palma los únicos que, por ser las tres islas «mayores» con recursos suficientes, comenzaron a funcionar, con mayor o menor efectividad, o, por lo menos, a dejar huella en la vida insular desde su nacimiento.

La ley de 12 de julio de 1912, por la que se creaban los cabildos insula-

² Vandelli, L., *El poder local*, Ed. Ministerio de Administraciones públicas, Madrid, 1992, p. 154.

³ Nieto, A., *La región canaria* en «Estudios de Derecho Administrativo especial canario», tomo I, Santa Cruz de Tenerife, 1967, p. 327.

res, establece en su art. 5 que «Un reglamento dictado por el Gobierno dentro del plazo de cuatro meses, a partir de esta ley, determinará el funcionamiento de los Cabildos insulares, el carácter de sus resoluciones y los recursos que contra los mismos procedan»⁴. Efectivamente, dicho reglamento fue hecho y publicado en la *Gaceta de Madrid* el 14 de octubre de 1912, sin embargo, presentaba un importante defecto, tenía carácter provisional, razón por la cual siempre fue discutido pues nunca llegó a superar esa provisionalidad. En su artículo 21 establecía que «Los Cabildos, una vez constituidos, procederán con toda urgencia a la formación de su Reglamento de Régimen Interior». Estos reglamentos debían hacerse públicos en el Boletín Oficial de la Provincia, consignándose un plazo de audiencia de diez días, para que pudiesen alegar todos los vecinos del término del cabildo correspondiente⁵.

Cumpliendo con lo estipulado, el cabildo insular de Tenerife y el cabildo insular de Gran Canaria redactaron sus respectivos reglamentos «para el régimen interior» y «de orden interior», en ambos casos transcurrieron menos de dos meses entre la constitución de la corporación y la aprobación de su reglamento. En el caso de Tenerife fue discutido y aprobado en las sesiones del 17, 18 y 19 de abril de 1913 y las disposiciones para los cargos burocráticos el 20 del mismo mes⁶ y fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia en sucesivos números a partir del 9 de mayo de 1913. En el caso del de Gran Canaria fue estudiado y aprobado a lo largo de cuatro sesiones consecutivas⁷ y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia entre el 30 de mayo de 1913 y el 18 de junio de 1913.

En el caso que nos ocupa, el cabildo insular de La Palma quedó constituido en sesión del 16 de marzo de 1913⁸, en la que presentes 23 consejeros, a falta de uno, se procedió a la elección, por mayoría absoluta de los presentes⁹ y tal como estipulaba el Reglamento provisional¹⁰, del Presidente, el Vicepre-

⁴ *Gaceta de Madrid*, 12-7-1912, Ley Constitutiva de los Cabildos Insulares, art. 5.º

⁵ *Reglamento Provisional para el régimen de los cabildos insulares en las islas Canarias*, *Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, art. 21.

⁶ BOPC, núm. 56, 9-5-1913.

⁷ Ramírez, M., *El cabildo insular de Gran Canaria (1913-1936)*, Ed. Excmo. Cabildo insular de Gran Canaria, Madrid, 1995.

⁸ *Actas de las sesiones del Cabildo Insular de La Palma (ASCILP)*, Libro I, sesión 16-3-1913.

⁹ El Reglamento Provisional en su artículo 20 decía que «Todos los vocales del Cabildo votarán en una sola papeleta los cargos expresados, y será necesario para la primera votación la mayoría absoluta.

Si ésta no pudiera lograrse, se procederá en la misma sesión a segunda votación, en cuyo caso si resultase empate, se procederá al sorteo entre los empatados...» (*Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, Reglamento Provisional..., Art. 20).

¹⁰ «Art. 19: Los Cabildos tendrán, como anteriormente se ha dicho, un Presidente, dos Vicepresidentes, uno o dos Procuradores Síndicos y una Comisión Permanente...» (*Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, Reglamento Provisional, Art. 19).

sidente, Vicepresidente de la Comisión Permanente y Procurador Síndico¹¹. En la siguiente sesión se procedió a fijar el número de comisiones¹² y se presentó una ponencia por los vocales Vicente García Camacho, José Manuel Hernández González y Tomás Lorenzo Mendoza por la que se acordó proceder con «*la mayor prontitud posible*» a la redacción del Reglamento para el régimen interior del Cabildo¹³.

Al igual que en el caso de Tenerife y Gran Canaria se procedió a nombrar una comisión que se encargase de la redacción de dicho reglamento. Podemos apreciar cierto contraste entre Tenerife y La Palma. En el primer caso la comisión estaba formada por siete consejeros y el reglamento fue estudiado y aprobado, como vimos antes, en cuatro sesiones¹⁴. En La Palma, sin embargo, el reglamento fue elaborado por una comisión de tres personas, V. García Camacho, J. H. Hernández González y T. Lorenzo Mendoza, los mismos consejeros que habían hecho la propuesta de la redacción del mismo¹⁵.

Otra diferencia sustancial que encontramos es que, como vimos más arriba, tanto en el caso tinerfeño como grancanario¹⁶ se tardó poco más de un mes en su redacción y aprobación. En La Palma pasaron cuatro meses entre una y otra cuestión, sin que hayamos llegado a desentrañar si fue un retraso deliberado o, por lo menos, motivado por la no redacción del mismo. Aparentemente parece estar en relación con el hecho de que en la sesión del 17 de marzo se acordó no celebrar más sesiones en el trimestre y la siguiente sesión ordinaria convocada se celebró el 16 de julio, precisamente la sesión en la que se aprobó el reglamento¹⁷. No obstante, nos parece importante señalar que el Reglamento Provisional de Cabildos insulares preveía en su artículo 25 la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias¹⁸, hecho que nos hace pensar

¹¹ Presidente fue elegido Francisco José de Sotomayor y Pinto.

Vicepresidente: Vicente García Camacho.

Vicepresidente de la comisión permanente: José Manuel Hernández González.

Procurador Síndico: Francisco Lugo y Massieu.

(Actas del Cabildo Insular de La Palma, Libro I, sesión 16-3-1913).

¹² Se fijaron cuatro: Beneficencia, instrucción pública y bellas artes, Hacienda, Presupuestos y cuentas y fomento.

¹³ ASCILP, Libro I, sesión 17-3-1913.

¹⁴ Cioranescu, A., *El cabildo insular de Tenerife*, Sta. Cruz de Tenerife, 1988, p. 109.

¹⁵ ASCILP, Libro I, sesión del 17-6-1913.

¹⁶ La rapidez con que se procedió en el cabildo de Gran Canaria ha servido a M. Ramírez para afirmar que «*constituye una buena muestra de la capacidad de trabajo de la misma, pues exactamente un mes después de constituirse el cabildo, se empezó a discutir el proyecto, el cual tras cinco sesiones consecutivas, el 21 de abril, quedó aprobado...*» (Ramírez, M., *El Cabildo Insular de Gran Canaria (1912-1936)*, Madrid, 1995, p. 141).

¹⁷ ASCILP, libro I, sesión 16-7-1913.

¹⁸ «*Art. 25. Los Cabildos celebrarán reuniones extraordinarias cuando para asuntos determinados que se expresarán en la convocatoria lo disponga el Gobierno o el Gobernador, y también cuando lo solicite la tercera parte de los individuos del Cabildo o igual número de Ayuntamientos de la isla*»

que si realmente la corporación hubiese tenido interés en aprobar rápidamente su reglamento interno, cumpliendo los plazos que señalaba el reglamento provisional, hubiese recurrido a esa convocatoria extraordinaria con un sólo punto en el orden del día, la discusión y aprobación del reglamento. Sin embargo, nos encontramos con que se esperó hasta la siguiente sesión ordinaria. Creemos, por tanto, que la demora, más bien, está en relación con los pocos asuntos que el cabildo tenía que tratar y que hacían que éste tampoco tuviese urgencia, excepto la que le determinaba el reglamento provisional puesto que le obligaba a tener una estricta reglamentación interna de su organización y funcionamiento.

Fue en la sesión del 16 de julio, sin otros temas que tratar, y, a diferencia de los casos antes mencionados, sin discusión fue aprobado por la mayoría absoluta de los asistentes el *Reglamento para el régimen interior del cabildo de la isla de La Palma*¹⁹. Siendo publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el 4 de agosto de 1913.

Como vimos antes, el art. 21 determinaba el proceso a seguir para la aprobación definitiva de los reglamentos internos²⁰, en el caso de La Palma no fue necesario seguir ninguno de los procedimientos indicados ya que, transcurrido el plazo de diez días, no se presentó ninguna alegación, de modo que entró en vigor.

La aprobación de este reglamento fue junto con la designación de las Comisiones²¹, del Secretario²² y del Contador²³ los primeros acuerdos tomados

¹⁹ ASCILP, Libro I, sesión 16-7-1913. Fue aprobado con la asistencia de todos los consejeros.

²⁰ El art. 21 en su párrafo segundo consigna un plazo de diez días para que los vecinos presenten alegaciones sobre el reglamento. Si éstas se produjesen tenían que ser elevadas al Gobernador Civil que sería el encargado de resolver. A su vez, estipulaba que «Si el Cabildo no se mostrase conforme con la reforma que en vista de los recursos introdujese el Gobernador, podrá entablar recurso ante el Ministerio de la Gobernación, el cual resolverá en un plazo máximo de veinte días, desde el momento en que reciba el expediente». Vemos que se podía entablar un contencioso de recursos en el que al final quedaba como árbitro el Ministerio de la Gobernación y que podía significar un aplazamiento de la entrada en vigor de los reglamentos. (*Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, Reglamento Provisional, art. 21).

²¹ Art. 22 del Reglamento Provisional, párrafo segundo: «Asimismo en una de las primeras sesiones fijará el Cabildo, en pleno, el número de Comisiones en que ha de dividirse para los trabajos y servicios...» (*Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, Reglamento Provisional, art. 22).

En el caso de La Palma, como veremos más adelante, el número de comisiones a elegir no estaba determinado en el reglamento por lo que en su segunda sesión el cabildo pudo elegir las comisiones y sus miembros. Se establecieron cuatro, a saber:

Beneficencia con cinco vocales.

Instrucción pública y Bellas artes con cinco vocales.

Hacienda, presupuestos y cuentas con cinco vocales.

Fomento con diez vocales.

(ASCILP, libro I, sesión 17-3-1913).

²² Fue elegido secretario con carácter interino Manuel Hernández Brito (ASCILP, Libro I, sesión 17-3-1913).

²³ Se eligió contador a Francisco Poggio y Alvarez (ASCILP, Libro I, sesión 16-1-1914).

por el cabildo. Precisamente, por ser el reglamento interior recién aprobado el que determinaba la forma y los requisitos para contratar los cargos burocráticos, la provisión de los cargos de secretario y procurador fue hecha con carácter interino.

Para su análisis podemos comenzar haciendo un estudio formal del mismo. Está dividido en Títulos y éstos, a su vez, en artículos. Sin embargo, el de Gran Canaria está fraccionado en capítulos, títulos y artículos y el de Tenerife en capítulos, secciones, títulos y artículos. Genéricamente, podemos decir que el de Gran Canaria tiene 129 artículos, el de Tenerife 86 artículos y 18 instrucciones para la provisión de los cargos administrativos. El de La Palma, sin embargo, está condensado en 42 artículos. Si bien, como decíamos al principio, solo hemos tomado para nuestra comparación los reglamentos de Tenerife y Gran Canaria porque junto con el de La Palma son los tres cabildos que comienzan a funcionar desde su creación, en este caso, sin embargo, hemos creído interesante para nuestra comparación considerar también el caso del reglamento del cabildo de otra isla «menor», Lanzarote, precisamente por esa similitud con La Palma. En este caso vemos que también el reglamento de orden interior del cabildo de Lanzarote consta de un considerable número de artículos, 114 artículos sin disposiciones finales y dividido, solamente, en capítulos y artículos. Los tres primeros capítulos están dedicados a la regulación de las sesiones y las comisiones. El cuarto capítulo desarrolla el organigrama administrativo del cabildo y el quinto y último repite las disposiciones del artículo 68 del Reglamento Provisional de Cabildos Insulares²⁴.

En nuestra comparación hemos llegado a la conclusión de que la diferencia de articulado implica algunas diferencias en la mayor o menor explicación de la reglamentación, sin que en realidad, contengan sustanciales diferencias de contenido sino de forma. No obstante, sí observamos, como veremos más adelante, algunas consecuencias en el funcionamiento de la corporación. Las diferencias de extensión de los reglamentos se debe a que en el caso palmero aquellos puntos que eran simple repetición del articulado del Reglamento Provisional de Cabildos recurrieron a no repetirlos y utilizaron la fórmula de remitir a los artículos de referencia²⁵. Incluso, nos encontramos una fórmula final en la que especifica que en todo cuanto en el presente reglamento no estuviera previsto, se observarán las disposiciones del Reglamento Provisional de 12 de octubre de 1912 para el régimen de los cabildos insulares en las Islas Canarias.

²⁴ *Boletín Oficial de la provincia*, 9-10-1914 y siguientes.

²⁵ Ése es, entre otros, el caso del artículo 20, «*Las atribuciones de la comisión permanente sin las determinadas en los art. 39, 61 y 67 del precitado reglamento provisional de 12 de octubre de 1912 y las demás que en lo sucesivo se le confieran*». Igual sucede en los artículos referidos a presupuestos y cuentas, recaudación.

Al estudiar el articulado lo podemos dividir en tres grandes bloques. En primer lugar, nos encontramos las disposiciones relativas al funcionamiento político de la corporación que se centran en las sesiones como base de cualquier actuación de la corporación, puesto que es en ellas donde se deben discutir los temas y acordar las decisiones. El segundo bloque está formado por la regulación de los cargos y órganos ejecutivos del cabildo, es decir, presidente y comisión permanente. Y en tercer lugar, nos encontramos la normativa sobre los cargos burocráticos de la institución, necesarios para el funcionamiento administrativo de la misma, es decir, secretario, oficial mayor de secretaría, contador, depositario y recaudadores de fondos del cabildo. Nos enfrentamos, por tanto, a una regulación eminentemente administrativa puesto que ése era el carácter que tenía la institución²⁶.

La primera regulación se refiere a «*las sesiones del cabildo*». En los primeros artículos no apreciamos diferencias entre los Cabildos pues, en realidad, se limitan a repetir el Reglamento Provisional de 12 de octubre de 1912. Según los artículos del Reglamento de Régimen interior de La Palma, las sesiones del cabildo quedan divididas en ordinarias y extraordinarias²⁷. Las primeras deberían tener lugar el «*primer día útil de la segunda quincena de los meses de enero, abril, julio y octubre, como se previene en el artículo 24 del Reglamento Provisional...*»²⁸, quedando en libertad el cabildo para que en ellas se determinase el número de sesiones a celebrar en función de los asuntos que hubiese que debatir.

Todos los reglamentos coinciden en el carácter público de las sesiones excepto circunstancias muy concretas en las que, a decisión de la corporación, podían ser secretas²⁹. Vemos que se permite la posibilidad de celebrar sesiones secretas bajo una excusa que «a juicio del mismo cabildo» fuese suficiente. Es una determinación bastante ambigua bajo la que se esconde la posibilidad de que la corporación debatiese o tomase acuerdos sin ser de dominio público. Es, también, una muestra de la capacidad de maniobra de la institución fuera del control del electorado, por otro lado, en la línea de actuación que caracteriza al sistema político vigente.

Respecto a la duración de las sesiones nos encontramos que puesto que el Reglamento no estipulaba nada al respecto, Tenerife y Gran Canaria acordaron una duración máxima de 3 horas, mientras que el de La Palma lo dejaba abier-

²⁶ «Art. 5: *Se crearán corporaciones administrativas denominadas Cabildo Insulares en cada una de las siete islas...*» (*Gaceta de Madrid*, 12-7-1912, Ley de Cabildos).

²⁷ Corresponde a la regulación que de las sesiones se hace en los artículos 24 y 25 del Reglamento Provisional.

²⁸ *Boletín Oficial de la Provincia*, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen interior del cabildo insular de La Palma*, Art. 1.

²⁹ BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 3, «*Serán secretas, cuando así lo acuerde el Cabildo, por haber de tratarse en ellas de asuntos relacionados con el orden público, o que afecten al decoro de la corporación o de cualquiera de sus miembros, o por otros motivos razonables a juicio del mismo cabildo*».

to en función de lo que el Presidente estimase conveniente³⁰. Los temas a estudiar en las sesiones nos muestran cuáles eran las funciones que se adjudicaron a los cabildos y de la regulación que de ellos se hace deducimos que la corporación era consciente de las limitaciones de sus funciones. El orden de los asuntos a tratar se jerarquizaron de la siguiente forma en orden a su importancia:

1. Las comunicaciones u órdenes del Gobierno.
2. Las de las corporaciones o autoridades superiores.
3. Las demás comunicaciones oficiales.
4. Los dictámenes de las comisiones capitulares.
5. Las instancias de interés particular.
6. Los demás asuntos no comprendidos en las precedentes clasificaciones³¹.

Las decisiones se debían tomar por mayoría de los miembros asistentes de modo que si en el tratamiento de un tema no había unanimidad se debía proceder a la votación que, dejándola a decisión de la Corporación podía ser nominal o secreta. En este aspecto vemos que el Reglamento de 12 de octubre de 1912 deja amplios márgenes donde moverse, pues en él no se especifica qué tipo de voto ha de ser ni como se han de computar. Por otro lado, vemos que no se acepta el voto delegado ya que aclara que «prevalecerá el voto de la mayoría de los asistentes»³².

Para facilitar el desempeño de sus competencias el Reglamento Provisional del 12 de octubre de 1912 establecía la creación de una Comisión Permanente que se encargase de los temas a tratar en los períodos entre sesiones³³. La regulación de ésta se recoge en el Reglamento de La Palma, en los artículos 16 al 20. Si bien se limita a repetir textualmente lo ya ordenado en el Reglamento Provisional en los artículos 19 y 37 y a remitir a los artículos 39, 61 y 67. Aquí hemos encontrado una diferencia respecto a Tenerife y Gran Canaria que hacen una pormenorizada enumeración de sus funciones. Pero, tal como decíamos más arriba, consideramos que es más una diferencia formal que de contenido puesto que vemos que en su prolija enumeración se limitan a repetir lo estipulado en los artículos del Reglamento Provisional referidos a la Comisión Permanente³⁴. La existencia de esta comisión, teniendo

³⁰ BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 12.

³¹ BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 5.

³² BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 6.

³³ *Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, *Reglamento Provisional para los Cabildos Insulares*, art. 22.

³⁴ La primera Comisión Permanente del Cabildo Insular de La Palma fue elegida en la primera sesión del cabildo, 16-3-1913, y quedó formada, por el presidente, Francisco José de Sotomayor y Pinto, el vicepresidente, J. M. Hernández González y tres vocales, Leocadio Felipe y Felipe, Miguel Pereyra y García y Tomás Lorenzo Mendoza (*ASCILP*, Libro I, sesión 16-3-1913).

en cuenta quienes la forman y las competencias que se le asignan, nos muestra la existencia de cierta jerarquía entre los miembros del cabildo puesto que se reconoce el carácter de miembros natos de este organismo al Presidente y vicepresidente y, por ello, para algunos cargos, especialmente el presidente, supone atribuirle un gran poder.

El número de comisiones en que se ha de dividir para los trabajos que en los reglamentos de Tenerife y Gran Canaria aparecen especificadas, sin embargo, en el de La Palma no se mencionan. Consideramos que dejaban abierta la posibilidad para un aumento de las mismas en previsión de que aumentasen las funciones y competencias del cabildo, lo que nos muestra que conocían sus limitaciones y de la imposibilidad de abarcarlo todo en aquel momento.

Las atribuciones concedidas al Presidente son las mismas que fijaba el Reglamento en las que vemos altas cotas de poder, sobre todo, si consideramos que tenía poder para designar que asuntos tratar y cuáles no, o, también, la capacidad de suspender las sesiones, sin embargo, si bien era el encargado de conceder la palabra a los consejeros, no se especifica si al igual que ellos tenía poder para intervenir en las discusiones. También observamos que era el responsable de que el reglamento fuese observado puntualmente, pero, su figura no queda controlada por nadie, dejando una vía a posibles manipulaciones de éste. Es por esto por lo que la elección del mismo entre los vocales miembros podía resultar decisiva de cara a la orientación de la actividad de la institución y de que ésta, en realidad, supusiese un cambio efectivo o no en las formas políticas de la época.

Si tenemos en cuenta quienes son los primeros presidentes del cabildo de La Palma, veremos que no hay cambio:

1. José Francisco de Sotomayor y Pinto.
2. José Miguel Sotomayor y Sotomayor.
3. Pedro Cuevas Pinto.
4. Tomás Sotomayor y Pinto.
5. Armando Yanes Carrillo.

Observamos que pertenecen a unas pocas familias, dos o tres, que coinciden con las familias que tradicionalmente habían controlado el entramado político de la isla, tanto Sotomayor como Yanes habían sido los jefes del partido conservador y, sin duda, quienes mejor representan a nivel insular la unión entre patrimonio rústico y poder político. La conclusión a la que llegamos es evidente, no hay ningún cambio en la composición social de quienes controlan la nueva institución. Destacamos aquí la diferencia en cuanto a la forma de elección del presidente de los cabildos. Mientras que en los municipios grandes el alcalde no era el candidato más votado, sino que era nombrado por el Ministerio de la Gobernación, en el caso de los cabildos, igual que

a los municipios pequeños, se les concede la facultad de que sus vocales eligiesen al presidente entre ellos³⁵. Si bien, como hemos visto, no supone ningún cambio en la sociología del poder. Por lo que se refiere a la duración del cargo no hemos encontrado tal regulación si bien la elección bianual de la mitad de los miembros nos hace pensar en que se renovaban con esa periodicidad, si bien no había un límite de duración en el cargo. Este aspecto no es privativo de los Cabildos puesto que la Ley Municipal de 1877 establecía las mismas características para los Alcaldes. Es una nota más que nos muestra el perfecto control de la institución por parte de las clases dominantes y que siendo una institución que surge para descentralizar está perfectamente vertebrada dentro de las características del sistema administrativo de la Restauración.

El poder decisivo de que dispone el presidente aumenta si tenemos en cuenta que se le concede un voto de calidad³⁶, lo que supone darle una importante capacidad de maniobra para decidir en los asuntos planteados. Con ello nos encontramos que se crea, prácticamente, lo que podemos denominar un sistema «presidencialista» donde el presidente de la institución dispone del voto decisivo en los asuntos polémicos, es el que determina que asuntos debatir y cómo y cuánto durará la sesión. Analizar este aspecto nos lleva a la conclusión de que si bien se concede a las sesiones de la corporación y a las discusiones en ellas un peso muy importante, no pasa de ser un poder deliberativo puesto que el poder ejecutivo auténtico residiría en la votación —era la que decidía que solución se adoptaba— y teniendo en cuenta el voto de calidad del presidente, vemos que era en éste en quien residía, en última instancia, la función ejecutiva. Es, sin duda, la figura que sale fortalecida.

En este aspecto vemos que el reglamento recoge los mismos principios de la Ley Municipal vigente según la cual los alcaldes disponían de amplias facultades que iban desde convocar las sesiones hasta la capacidad para suspender la ejecución de acuerdos del Ayuntamiento³⁷. Sin embargo, los alcaldes no disponían del poder decisivo del Presidente de los cabildos ya que en ningún caso se les concedía voto de calidad. Estas similitudes entre ambas instituciones confirman el carácter de los cabildos como organismos insulares de carácter intermunicipal en el marco de la administración local.

El art. 51 del Reglamento Provisional determinaba que los respectivos reglamentos de orden interior de los cabildos establecerían las normas por las que se regiría la Secretaría, Contaduría y Depositaria. Por tanto, el funcionamiento del Cabildo quedaba encargado a estos tres cuerpos³⁸. Comienza así la regulación de los cargos burocráticos y de su composición, organización y funcionamiento.

³⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1913, art. 20.

³⁶ *BOPC*, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 7.

³⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 277, 4-10-1877, Ley Municipal, arts. 113-114.

³⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, art. 51.

El art. 42 del mismo reglamento³⁹ señalaba que los Secretarios serían elegidos por los cabildos, previa oposición y que sería el Cabildo el que determinase las condiciones. Recogiendo el cometido, el Reglamento del cabildo de La Palma establece como requisitos:

1. Ser español, menor de 25 años y natural de la isla.
2. Observar buena conducta moral y política.
3. Hallarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y no estar procesado.
4. Ser aprobado en los ejercicios de oposición al cargo⁴⁰.

Se regulaba, asimismo, los impedimentos para poder ejercer el cargo, entre ellos se encontraban: ser vocal de la corporación, notario o escribano, cualquier otro contrato con el Cabildo o Ayuntamiento, los deudores de los fondos insulares, o los que tuviesen causas judiciales pendientes.

A diferencia de Tenerife y Gran Canaria hace una pormenorizada descripción de cómo se realizaban los exámenes. Debían estar verificados ante un tribunal compuesto por el Presidente del Cabildo, dos abogados, uno de los consejeros más jóvenes como secretario. El examen tenía que versar sobre Derecho Administrativo, Civil, legislación electoral, legislación de Beneficencia, Sanidad e Instrucción pública, Leyes de Reclutamiento y Reemplazo del Ejército, procedimiento contencioso-administrativo y Contabilidad. Vemos, por tanto, que el criterio seguido para evaluar al Secretario estaba en relación con las funciones que debía desempeñar, fundamentalmente certificar los actos del cabildo y dar validez a sus resoluciones. Así como las competencias que por desempeñar tal cargo le correspondían en la Comisión Mixta de Reclutamiento de la isla y en la Comisión Permanente. Funciones todas éstas que podemos considerar de asesoramiento técnico. El Secretario, evidentemente, tenía un oficial mayor, «*el oficial mayor de secretaría*» que era el encargado de sustituirle en caso de ausencia. Era el que tenía el cometido de llevar los registros de entrada y salida de la correspondencia⁴¹. Nos parece significativo subrayar que, sin embargo, no se hace mención a ningún tipo de sanción en caso de que el Secretario incumpliese su cometido. En el Reglamento de Tenerife sí se hace una detallada relación de los diferentes delitos en que podía incurrir y del castigo de los mismos.

Por lo que se refiere a la Contaduría se creaba para que se encargase del control de los fondos del cabildo. El Contador tenía unas funciones muy concretas, pormenorizadamente detalladas, al igual que en los reglamentos de Tenerife y Gran Canaria: se encargaba de llevar los libros de contabilidad, ordenar los li-

³⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 288, 14-10-1912, p. 109.

⁴⁰ *BOPC*, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 22.

⁴¹ *BOPC*, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, arts. 29-30.

bramientos de pagos, preparar todos los documentos relativos a la discusión y aprobación de los presupuestos. Inspeccionar la contabilidad de los establecimientos que dependen del cabildo, recoger la firma del ordenador de pagos en los libramientos, custodiar los presupuestos y las distribuciones de fondos. Redactar la nómina de los empleados, hacer inventario de los bienes y derechos del Cabildo⁴². Sin embargo, si bien se hace una exhaustiva relación de sus cometidos, aunque no tan extensa como en los casos de los reglamentos de Tenerife y Gran Canaria, no se advierte respecto a las condiciones para acceder al cargo, es decir, no regula ni su composición ni el funcionamiento de dicho órgano.

Respecto a la Depositaria nos encontramos el mismo problema, se determinan las funciones del depositario pero no los requisitos para proveer el cargo. Se preveía la existencia de un arca de tres llaves para la custodia de los fondos, de modo que el Ordenador de pagos, el Contador y el Depositario tendrían una cada uno⁴³. No obstante, el Depositario podía disponer de una cantidad con la que pudiesen hacer frente a los gastos inmediatos. La diferencia entre Depositaria y Contaduría, radicaba en que la primera surgía para recaudar y custodiar los caudales del Cabildo y de los establecimientos que administrase, mientras que la segunda surgió para la cuenta y razón de los fondos del cabildo. El Depositario debía encargarse de pagar las cantidades por personal y material, llevar un libro diario de entrada y salida de caudales, confrontar sus asientos con los de Contaduría. Sin embargo, al igual que en el caso anterior no estipula cuanto personal debe de tener ni con qué criterios se debe elegir, a diferencia del Reglamento de Gran Canaria que sí se preocupa por dar una normativa al respecto⁴⁴.

Para los presupuestos y cuentas se remite a las disposiciones establecidas en los artículos 53 y siguientes hasta el 65 del Reglamento Provisional. Siguiendo el artículo 69, las cuentas debían ser aprobadas por la mayoría absoluta de los consejeros, remitirse al Ministerio de Gobernación y de éste al Tribunal de Cuentas del Reino para su revisión y aprobación definitiva. La distribución de fondos del mes se debía hacer la segunda quincena de cada mes. Vemos, por tanto, que se regula la elaboración de un presupuesto ordinario anual pero dejando la posibilidad de elaborar un presupuesto extraordinario si las circunstancias lo exigen, además de regular la obligatoriedad de hacer una distribución de los fondos del mes.

⁴² BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, art. 32.

⁴³ BOPC, núm. 93, 4-8-1913, *Reglamento de régimen...*, arts. 33-35.

⁴⁴ Los sueldos iniciales de los cargos burocráticos del cabildo de La Palma quedaron así:

Secretario	3000 pts. anuales.
Contador	1500 pts. anuales.
Depositario.....	1250 pts. anuales.
Oficial mayor.....	1500 pts. anuales.
Oficial segundo.....	900 pts. anuales.
Portero.....	200 pts. anuales.

(ASCILP, Libro I, sesión del 17-3-1913)

Respecto a los ingresos del cabildo, el artículo 68 del Reglamento del 12 de octubre de 1912 determinaba que los agentes de recaudación tenían que ser nombrados por el cabildo. Tanto el Reglamento de Gran Canaria como el de Tenerife desarrolla ampliamente estos aspectos, mientras que el de La Palma se limita a fijar que será el cabildo quien determine la cantidad de la necesaria fianza.

En estas regulaciones destacan dos aspectos: por un lado, el referido a la provisión y consiguiente composición de los cargos y, por otro, el referido a las funciones que se les atribuyen. Respecto al primero vemos que en algunos casos no se regulan los requisitos necesarios para optar al cargo pero, sobre todo, no se determina la fianza a depositar al ocupar el puesto. En algunos casos, esta falta de regulación serviría para manipular la provisión de un cargo en favor o en contra de un candidato. Podemos señalar un caso, el cargo de Depositario de fondos fue concedido a Francisco Poggio y Alvarez⁴⁵. Se le solicitó una fianza de 10.000 pesetas, cantidad bastante importante en la época y que, probablemente, no pudiesen depositar la mayor parte de los candidatos al cargo. En este caso nos encontramos que Francisco Poggio contaba con el aval de su hermano Joaquín Poggio que depositó como fianza la hacienda con casa y medianeros que poseía en Buenavista⁴⁶.

Por otro lado, observamos que se da un papel destacado y hay una especial preocupación por las funciones económicas y fiscales de la corporación que son las que corresponden a los cargos especificados.

A través de lo que hemos estudiado vemos que el Reglamento se preocupó por la regulación de dos aspectos: el funcionamiento político de la institución y el funcionamiento burocrático. Respecto al primero, ya hemos visto que atribuye tal grado de poder al presidente que podemos decir que esta figura dispone de poderes para controlar la corporación quedando el resto de vocales subordinados a él. Es una jerarquización que observamos en el hecho de que se reconocen miembros natos de la Comisión permanente al presidente y vicepresidente. De modo que vemos que se cumple la ecuación propia del sistema de la Restauración por el que, en palabras de J. Tusell, se corresponde jerarquía y atribuciones⁴⁷.

A esa jerarquización política le corresponde también una jerarquización administrativa. Vemos que al frente de los cargos burocráticos se encuentra el Secretario cuya presencia era necesaria para legalizar diversas actuaciones.

En líneas generales podemos decir que, a pesar de ser elaborados por la respectiva corporación, todos los reglamentos de régimen interior presentan unas coincidencias. Esto se debe a que sus superiores jerárquicos, es decir, la

⁴⁵ Era hijo de Félix Poggio y hermano del eterno diputado a Cortes por La Palma Pedro Poggio, si bien, aún no hemos podido desentrañar la relación, es probable que el nombramiento del cargo en tal persona no sea una casualidad.

⁴⁶ *ASCILP*, Libro I, sesión del 16-1-1914.

⁴⁷ Tusell, J., *La reforma de la administración local (1900-1936)*, Madrid, 1987, p. 215.

Ley de cabildos y el Reglamento Provisional dejaban un marco muy concreto dentro del cual tenían que desenvolverse los cabildos. En esto podemos ver la preocupación por mantener, dentro de la diversidad, cierta uniformidad administrativa.

Podemos concluir diciendo que recoge la base ideológica del sistema de la Restauración en tanto que en él están presentes los principios de centralización, uniformidad y jerarquía.

La centralización y uniformidad son dos notas características de los regímenes burgueses. En España las observamos a partir de la obra de las Cortes de Cádiz, la nueva organización ensayada tenía como objetivo facilitar a la burguesía el libre ejercicio de sus actividades económicas y el acceso de ésta al poder. Ambos objetivos necesitaban un sistema político y económico uniforme y centralizado para que la nueva clase emergente pudiese controlar todos los resortes. Esos dos aspectos conforman la administración española durante el siglo XIX y buena parte del XX. Sin embargo, en ocasiones —como la coyuntura que condujo a la creación de los cabildos insulares— podían llegar a conceder cierta descentralización, sin embargo, siempre hemos de tener presente que el sistema de la Restauración estaba montado sobre la base del caciquismo y, que, la línea entre cacique-Gobernador civil-Ministerio de la Gobernación tenía que funcionar para que el sistema se mantuviese.

Los cabildos insulares no son una excepción y esto lo podemos observar en la propia ley por la que se crean, en el Reglamento Provisional y en numerosas notas de sus respectivos reglamentos de régimen interior. El reconocimiento de la superioridad jerárquica del Gobernador Civil y del Ministerio de la Gobernación está implícita en el hecho de que el reglamento elaborado por cada cabildo tenía que ser aprobado por el Gobernador Civil, teniendo éste la capacidad para introducir modificaciones, con las que, si el cabildo no estaba de acuerdo, debía apelar al Ministerio de la Gobernación que, de esta forma, era quien tenía el poder de decisión. Vemos, por tanto, que la descentralización efectiva que podía suponer la capacidad del cabildo para elaborar su propio reglamento, queda desvirtuada por esa subordinación jerárquica que suponía una participación decisiva del gobierno central en la organización y funcionamiento de una institución del poder local, en lo que encontramos que se cumple la afirmación de que:

*«En la concepción que domina este sistema, las libertades locales no son reconocidas, son concedidas; los organismos locales tienen por origen la voluntad del Estado...»*⁴⁸

⁴⁸ «Dans la conception qui domine ce système, les libertés locales ne sont pas reconnues, elles sont concédées; les organismes locaux n'ont pour origine que la volonté de l'Etat...»

Puget, H., *Le gouvernement local en Espagne*, París, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920, p. 185.

FUENTES

- *Actas de las sesiones del Cabildo Insular de La Palma, (ASCILP).*
- *Boletín Oficial de la Provincia de Canarias, (BOPC).*
- *Gaceta de Madrid.*

BIBLIOGRAFÍA

- CIORANESCU, A., *Historia del Cabildo Insular de Tenerife (1912-1988)*, Sta. Cruz de Tenerife, 1988.
- NIETO, A., *La región canaria en Estudios de Derecho Administrativo especial canario*, tomo I, Santa Cruz de Tenerife, 1967, pp. 309-327.
- PUGET, H., *Le gouvernement local en Espagne*, París, Libraire de la Societé du Recueil, 1920.
- RAMÍREZ, M., *Historia del Cabildo insular de Gran Canaria (1913-1936)*, Cabildo insular de Gran Canaria, Madrid, 1995.
- TUSELL GÓMEZ, J., *La reforma de la administración local en España (1900-1936)*, Instituto Nacional de Administración pública, Madrid, 1987.
- VANDELLI, L.: *El poder local*, Ministerio de Administraciones públicas, Madrid, 1992.