

SIETE CABILDOS INSULARES Y SIETE ISLAS SEVEN ISLAND COUNCILS AND SEVEN ISLANDS

JUAN HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA*

RESUMEN

Una supuesta consecuencia de la reforma estatutaria es la pretensión de que esa reforma le confirió a La Graciosa, a pesar de no contar ni con cabildo insular ni siquiera con ayuntamiento propio, la cualidad o condición de isla constitutiva del archipiélago. Esa pretensión, aceptada acríticamente por políticos y medios de comunicación, ha obligado incluso a alterar la letra de canciones, músicas y decires de nuestro acervo cultural tradicional. Y hasta nuestro escudo como comunidad autónoma. Pero no es así, porque la existencia jurídica política y administrativa de cada isla en cuanto institución y ente constitutivo del archipiélago no depende de la geografía, depende de la existencia de su cabildo insular. Y La Graciosa no tiene. El hecho de denominarla *isla* y no *islote* en el nuevo texto estatutario es fruto de una decisión política populista que, en contra de los deseos de sus mentores, no produce ningún efecto jurídico ni tiene consecuencia jurídica alguna.

Palabras clave: islas Canarias; número de islas; cabildos insulares.

ABSTRACT

A supposed consequence of the statutory reform is the claim that this reform conferred on La Graciosa, despite not having an Island Council or even its own Town Hall, the quality or condition of constitutive island of the archipelago. This claim, uncritically accepted by politicians and the media, has even forced us to alter the lyrics of songs, music and sayings of our traditional cultural heritage. And even our shield as an Autonomous Community. But not, this is not the case, because the legal, political and administrative existence of each island as an institution and constitutive entity of the archipelago does not depend on Geography, it depends on the existence of its Island Council. And La Graciosa does not have. The fact of calling it an Island and not an islet in the new statutory text is the result of a populist political decision that, contrary to the wishes of its mentors, does not produce any legal effect or have any legal consequences.

Key words: Canary Islands; number of islands; Island Councils.

* Universidad de La Laguna. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Administrador Civil del Estado (jubilado).

1. EL PROBLEMA DE LA CAPITALIDAD DE CANARIAS Y DE LA SEDE DE LAS INSTITUCIONES

La historia de Canarias como unidad social y política se caracteriza por la permanente tensión entre el conjunto del archipiélago en cuanto tal y su dimensión insular. Esa tensión se ha reproducido a la hora de la autonomía. En efecto; la Comunidad Autónoma de Canarias no puede ser entendida sin estudiar su permanente bipolaridad comunitaria e insular, que se ha manifestado —y se manifiesta— en la cuestión de su capitalidad y de la sede de sus instituciones políticas y administrativas. Y hoy —igual que ayer— la solución de estos problemas viene de la mano de los cabildos insulares, que triunfan plenamente al erigirse en representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla, hasta el punto de convertirse en las instituciones españolas de gobierno local de más brillante ejecutoria y de mayor éxito en el desempeño de sus competencias.

La lucha por la capitalidad de la provincia de Canarias se desata abiertamente entre La Laguna, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria desde la implantación del régimen liberal en España, aunque la rivalidad entre estas tres ciudades y sus respectivos grupos sociales dominantes ya se había manifestado desde mucho tiempo atrás, y después de una primera etapa el conflicto será protagonizado en exclusiva por las dos últimas. Las primeras manifestaciones de este enfrentamiento aparecen durante la Guerra de la Independencia con la confrontación entre la Junta Suprema de La Laguna y el Cabildo Permanente de Gran Canaria, que se niega a reconocerla. En el propio interior de la isla de Tenerife, Santa Cruz y La Laguna se disputan la supremacía, aunque el rápido desarrollo económico y comercial experimentado por la primera decidirá muy rápidamente la contienda a su favor, con lo que queda como única oponente a las pretensiones de Las Palmas. Durante la primera mitad del siglo la balanza se va inclinando progresivamente hacia la ciudad portuaria tinerfeña. En 1812 las cortes gaditanas fijan en ella la sede de la diputación provincial y sientan así las bases de su futura condición capitalina.

La división en partidos judiciales decretada durante el Trienio Liberal otorga a La Laguna, que es la sede de las principales instituciones, carta de capitalidad, pero la enérgica reacción santacrucera logrará que cuando se decreta la división de España en provincias en 1822 sea Santa Cruz de Tenerife la capital de la provincia de Canarias, además de ser la residencia de la máxima autoridad militar. En el nuevo sistema provincial establecido por Javier de Burgos en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, la condición de capital de Canarias también le es concedida a la ciudad tinerfeña. Durante este período el enfrentamiento entre ambas ciudades, Santa Cruz de Tenerife y Las

Palmas de Gran Canaria, además de por la capitalidad provincial, se produce en torno a conseguir ser la sede de todo un conjunto de instituciones judiciales, militares, religiosas y educativas, y origina medidas tales como la división en 1819 de la Diócesis de Canarias, con sede en Las Palmas, y la creación de un nuevo obispado con sede en La Laguna y con jurisdicción sobre las islas occidentales. Las Palmas logra retener la sede de la Real Audiencia de Canarias.

En cuanto a la Capitanía General de Canarias, fue creada por Felipe II en 1589 con sede en Las Palmas de Gran Canaria. A su titular se le confirió también la presidencia de la Real Audiencia de Canarias, por lo que el capitán general era la máxima autoridad militar, civil, gubernativa y judicial de las islas, equivalente al que en otros reinos de España se titulaba virrey. A pesar de ello, fue suprimida poco después, en 1594. En 1625 Felipe IV envió a Francisco de Andía Irrazábal y Zárate en calidad de veedor y reformador para que estudiase la manera de optimizar la defensa de las islas. De sus gestiones resultó la rehabilitación en 1629 de la capitanía general en su sede de Las Palmas.

En 1656 el general Alonso Dávila y Guzmán se trasladó a Tenerife, aunque el primero en recibir autorización para elegir su residencia donde considerase más conveniente fue Jerónimo de Benavente en 1661, que se estableció en la que después sería conocida como la *Casa de los Capitanes* de San Cristóbal de La Laguna. A principios del año 1723, Lorenzo Fernández de Villavicencio y Cárdenas, marqués de Vallehermoso, tomó una decisión trascendental para el desarrollo de Santa Cruz de Tenerife: ordenó el traslado, que habría de resultar definitivo, de la sede de la capitanía general desde La Laguna a Santa Cruz, situándola en el castillo de San Cristóbal, que se levantaba junto al puerto, en la actual plaza de España. A partir de entonces, la capitanía permanecería en Santa Cruz y, en consecuencia, la localidad, que era solo un pequeño núcleo cercano al puerto, comenzó su desarrollo económico y urbanístico.

No obstante, hacia finales de la década de 1830 este conflicto político y jurisdiccional, que enfrenta a los grupos sociales dominantes de Tenerife y Gran Canaria, entra en una nueva fase. Las Palmas abandona la pugna por la capitalidad provincial, que ha quedado sólidamente establecida en Santa Cruz de Tenerife, y comienza a luchar por la división de Canarias en dos provincias y por ser la capital de la que se constituya con las islas orientales. Esta lucha divisionista pervivirá hasta el Real Decreto de 21 de septiembre de 1927, que produce la división provincial definitiva del Archipiélago.

2. LOS CABILDOS INSULARES

Como decimos, la provincia única origina en Canarias un gravísimo problema político, la llamada *cuestión divisionista* o *pleito insular* por excelencia, es decir, la aspiración de los grupos sociales dominantes de Las Palmas de Gran Canaria a convertirla en capital de una provincia propia cuando constatan la imposibilidad de cambiar la capitalidad de dicha provincia única, sólidamente establecida en Santa Cruz de Tenerife. Esta cuestión divisionista preside y monopoliza la política y los esfuerzos canarios hasta la división provincial de septiembre de 1927, y hace surgir los cabildos insulares en 1912, precisamente como un frustrado intento de impedir esa división provincial.

Antes de la implantación en España del liberalismo y del régimen constitucional por medio de la Constitución de 19 de marzo de 1812, una vez fracasada la experiencia de Bayona, y al igual que ocurría en el resto del territorio nacional, en las islas Canarias estaba establecida la organización administrativa propia del Antiguo Régimen. Existían islas de *señorío*, sometidas al régimen de Señoríos Jurisdiccionales de ese régimen (El Hierro, Fuerteventura, La Gomera y Lanzarote), e islas dependientes directamente de la Corona, llamadas islas de *realengo* (Gran Canaria, La Palma y Tenerife), y cada una de ellas constituía un término municipal regido por un órgano de gobierno denominado *cabildo*. Estos cabildos desaparecen definitivamente en 1836 para dar paso a los nuevos ayuntamientos, porque la Ley de 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, crea unas corporaciones de ámbito insular de muy distinto carácter, aunque con una denominación parecida: *cabildos insulares*. Estas corporaciones se crean tras un proceso de información abierto por el gobierno, que genera una intensa discusión pública, que incluye asambleas en las tres principales ciudades del archipiélago y algunas contribuciones teóricas; y después de un dilatado debate parlamentario sobre el futuro de la organización administrativa de Canarias¹. En efecto, en un contexto de recrudescimiento del pleito insular, la discusión en las Cortes en 1907 del Proyecto de Ley de Administración Local (en la que se llega a aceptar provisionalmente una enmienda que dividía en dos la Diputación Provincial de Canarias) es el

¹ Entre esas contribuciones teóricas son de destacar las de Pedro Pérez Díaz, *El problema canario* (1910) y *La cuestión regional y la autonomía* (1908). *El problema canario* fue reeditado en 1977 por el Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, con estudio preliminar, notas y apéndices del profesor Agustín Millares Cantero. Otras aportaciones interesantes fueron las de R. Ramírez Dorreste, «Bases de un proyecto regional» (1910) y de Manuel Velázquez Cabrera, *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias* (1913). Juan José Rodríguez ha estudiado la figura de Pedro Pérez Díaz en *Autonomía insular y regional, de Pedro Pérez Díaz* (2017), una recopilación de artículos y ensayos de Pedro Pérez Díaz sobre la autonomía insular y regional (1906-1912); y en el Premio de investigación «José Pérez Vidal» *Pedro Pérez Díaz y los cabildos insulares* (2012).

factor desencadenante de un proceso político que concluye provisionalmente en la citada Ley de 1912, aunque se extiende hasta la división provincial de septiembre de 1927².

Todo ello en el contexto de la sucesión de proyectos de reforma —y de reformas— de la administración local española que se suceden entre 1903 y 1923, y, en especial, en lo que se ha denominado el gran debate nacional del municipalismo español producido en 1907-1909.

La creación de los cabildos insulares, con competencias en cada isla análogas a las de la diputación provincial en la provincia, había sido propugnada por la asamblea que, en defensa de la unidad provincial canaria, se había reunido en Tenerife en mayo de 1908, y cuyas conclusiones se habían hecho llegar al gobierno. En otras islas se reunieron asambleas similares durante esos años, y la de Las Palmas solicitó, como era de esperar, la división provincial. Bajo idéntico signo que la anterior, una nueva asamblea tinerfeña se reúne en 1911. Por este tiempo, y por primera vez en la historia canaria, ondea —en el Ateneo de La Laguna— una bandera de las islas —estrellas blancas sobre fondo azul marino en la misma disposición que las islas en el mapa—. Paralelamente, y como consecuencia de los procesos descritos, en estos años hace su aparición un regionalismo canario, de clara inspiración catalanista y, en sus últimos años, regeneracionista, que propugna la descentralización administrativa insular, junto con la regional y la municipal. Así, en julio de 1908 se crea en Puerto de la Cruz, en la isla de Tenerife, la Liga Regionalista, que mantiene contactos organizativos con Cambó y la *Lliga*, y a quien la Ley de 1912 hace languidecer. Su programa político incluía, además, una institución novedosa, el Cabildo Regional, y unas Cortes Estatales constituidas por diputados de todas las regiones con mandato imperativo³. Más tarde, en plena crisis económica isleña, el 5 de diciembre de 1917 es fundada en el Ateneo de La Laguna, en Tenerife, por el director y propietario del periódico *La prensa*, la Liga Regional, que publica *El regionalista* y concurre a las elecciones locales de Santa Cruz de Tenerife con la coalición Unión Regionalista. Y unos meses más tarde, el 5 de febrero de 1918, bajo la impronta de Ruiz Manent, surge en la Sociedad Filarmónica de Las Palmas la Agrupación Regionalista, que también muestra un intenso componente regeneracionista.

² Un precedente de la actual alternancia capitalina autonómica canaria se encuentra en las previsiones de la reforma de la administración local propiciada por Moret en 1909, que establecía que el gobernador civil de la provincia única residiría alternativamente y por igual período de tiempo dentro del año en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

³ En su momento, algunos propugnamos la construcción de la autonomía canaria a partir de la reunión de todos los cabildos en un Cabildo Mayor o General de Canarias, idea excelente que nos parece ha sido lamentablemente desaprovechada.

La Ley de 11 de julio de 1912 crea en Canarias unas corporaciones locales de ámbito insular llamadas *cabildos insulares*; y para ello utiliza una denominación, *cabildo*, que coincide con la que tuvieron las instituciones de gobierno municipal que habían existido en cada una de las islas durante todo el Antiguo Régimen y que habían sido extinguidas por el liberalismo en 1836, sustituidas por los nuevos ayuntamientos. Sin embargo, nada tienen que ver con ellas porque ahora los cabildos insulares no son creados como instituciones de gobierno municipal, dado que los ayuntamientos, en que, a partir de las parroquias, se habían fragmentado cada una de las islas, permanecen, sino con una dimensión insular, intermedia entre aquellos y la diputación provincial. Esto significa el reconocimiento normativo por primera vez desde 1812 de la realidad insular canaria, a la que se concede carácter institucional. Y es una creación, además, que se concibe como un medio de evitar la división provincial, al entender que la existencia del Cabildo Insular de Gran Canaria atenuaría el enfrentamiento de los grupos sociales dominantes de esa isla y su capital con los de Santa Cruz de Tenerife, que continuaba siendo la capital de la provincia. Sin embargo, los cabildos insulares fracasan en esa que parece ser una de sus más importantes misiones, si no la exclusiva, impedir la ruptura de la provincia única de Canarias, pero, como decíamos al principio, triunfan plenamente, incluso de una forma que nos atreveríamos a calificar de insospechada, en erigirse como representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla. Esta función representativa insular, que han cumplido satisfactoriamente, insistimos en que los ha hecho convertirse en las instituciones españolas de gobierno local de más brillante ejecutoria y de mayor éxito en el desempeño de sus competencias. En correspondencia con esa brillante ejecutoria, los cabildos insulares tienden a actuar siempre como auténticos gobiernos insulares y reivindican su condición de tales, más allá de su carácter de órganos de administración local y de instituciones de la comunidad autónoma. Hemos de tener en cuenta también que la isla, en cuanto ente administrativo local, tiene carácter originario y no es una mera agrupación de municipios, como lo es la provincia.

Los cabildos insulares son constitucionalizados durante la Segunda República, en el artículo 10 de la Constitución de 1931, de forma detallada y respetuosa con su condición. Y así, dicho precepto constitucional establecía que: «En las Islas Canarias [...] cada Isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las Provincias». El régimen republicano, además, respetó toda la normativa anterior que los afectaba.

Durante el período franquista los cabildos insulares entran en una nueva fase de su historia, fase que se caracteriza por su notable expansión política,

por una ampliación de sus competencias y por un espectacular incremento de sus recursos económicos, todo lo cual los convierte en instituciones poderosas, en centros neurálgicos de la vida política del archipiélago y en promotores de las grandes inversiones en infraestructuras de comunicaciones, sanitarias, forestales y educativas. Y así, por ejemplo, entre 1945 y 1960 el cabildo grancanario, bajo la presidencia de Matías Vega Guerra, duplica su presupuesto y triplica su patrimonio. En cuanto al de Tenerife, llega también a su plenitud en la década de 1960 coincidiendo con la presidencia de José Miguel Galván Bello. A esta expansión de los cabildos insulares contribuye, sin duda, el hecho de que el régimen los concibe como órganos centralizadores y, por tanto, como instituciones esenciales para la implementación de la organización administrativa local propia de su forma autoritaria de Estado. De cualquier forma, en esta época los cabildos insulares, junto al régimen foral de Navarra y Álava, constituyen la única excepción a la uniformidad de la administración pública.

Decíamos antes que los cabildos insulares triunfan plenamente, incluso de una forma que nos atreveríamos a calificar de insospechada, en erigirse como representantes indiscutibles de los intereses del pueblo de cada isla. En efecto, la sociedad canaria ha asumido los cabildos como necesarios y representativos, los ha interiorizado de tal manera, que parece que hayan existido siempre y no solo a partir de 1912, y es posible que hasta algunos lo crean así. De ahí que la configuración de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en particular, de la nueva administración autonómica implicara, sobre todo al principio, ciertas tensiones y disfuncionalidades en relación a los cabildos; que algunos propugnáramos la construcción de la autonomía a partir de la reunión de todos los cabildos en un Cabildo Mayor o General de Canarias, idea excelente que nos parece ha sido lamentablemente desaprovechada; y, por último, que su condición de corporaciones locales de gobierno, administración y representación de las islas no parece presentar especiales problemas para nadie, como hemos expuesto antes. Repetimos también que la isla, en cuanto ente administrativo local, tiene carácter originario y no es una mera agrupación de Municipios, como lo es la Provincia⁴.

Los *consejos insulares* de las islas Baleares se diferencian absolutamente de los cabildos insulares canarios. En primer lugar, su instauración es posterior a la Constitución y consecuencia de ella, por cuanto son creados y regulados por el Estatuto de Autonomía de Baleares, no habiendo sido aprovechada

⁴ Hemos señalado antes que en julio de 1908 se crea en Puerto de la Cruz, en la isla de Tenerife, la Liga Regionalista, que mantiene contactos organizativos con Cambó y la *Lliga*, y a quien la Ley de 1912 hace languidecer. Pues bien, destacamos de nuevo que su programa político incluía, además, una institución novedosa: el Cabildo Regional.

nunca en aquellas islas la posibilidad al respecto que les ofreció primero el referido artículo 10 de la Constitución de 1931 y después la legislación local franquista. En efecto, la disposición adicional primera de la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945 les permitía constituirse «en régimen de Cabildos Insulares»; en la base 41 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local de 17 de diciembre de 1971, y dentro de la regulación de los regímenes provinciales especiales, se señalaba que «la Diputación Provincial del Archipiélago Balear se compondrá de forma que existan representaciones de las Islas, proporcionales a su población, en cada uno de los cauces representativos»; y, por último, la base 19 de la Ley de Bases del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, última ley del régimen franquista, al regular los regímenes especiales disponía que «en el plazo máximo de un año a partir de la promulgación del texto Articulado de esta Ley se establecerá por el Gobierno para la Provincia de Baleares, a propuesta de la Diputación, previa audiencia de los Municipios, una organización que resulte conforme con su carácter insular».

Es importante señalar que las competencias y funciones de los consejos insulares baleares tienen poco que ver con las de los cabildos insulares canarios y revisten un carácter de mucha menor importancia, aunque, naturalmente, dentro de los límites del presente trabajo no podemos abordar un análisis de las mismas. No obstante, si recordáramos la necesidad de tener en cuenta el diferente origen histórico —castellano y aragonés— de las organizaciones institucionales de ambos archipiélagos, y también que, a partir del artículo 141.4 de la Constitución, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local legaliza la isla como entidad local territorial y, desde su artículo 3.1, la distingue del municipio y la provincia, aunque no le consagra, como hace con ellos, ningún título ni capítulo concretos. Además, esta Ley de Bases incluye los órganos de gobierno de los archipiélagos entre los regímenes locales especiales.

3. CUENTOS Y LEYENDAS

La escasa entidad del pensamiento regionalista y nacionalista canario, su pobreza argumental y, en general, la penuria de la reflexión política isleña, que no ha logrado nunca identificar la auténtica realidad del *ser canario*, ha exhibido, entre sus muchas debilidades, una absurda dependencia de datos geográficos, a los que se atribuyen contenidos desatinados y sin apoyatura científica alguna (como la *atlanticidad* del archipiélago, que analizaremos ahora, o también su carácter africano, a espaldas de su cultura y su sociedad). Se ha mezclado indebidamente una realidad material como es la geográfica, que tiene su propio ámbito y sus evidentes límites, con el plano jurídico, político y

administrativo, y hasta social y cultural, y el resultado ha sido nefasto. Porque esa amalgama acientífica, apoyada en una supuesta historicidad inventada, en un relato irreal e idealizado que nunca existió, ha sido trasladada a la legislación al máximo nivel, es decir, al estatutario, y se ha puesto de manifiesto con particular intensidad en la reforma del estatuto de autonomía de hace unos años, que produjo un texto elefantiásico y farragoso, con un preámbulo interminable e ilegible plagado de lugares comunes fuera de contexto: los mitos y los mantras que, a lo largo del tiempo, ha ido inventando la que antes calificábamos de penuria de la reflexión política isleña.

3.1. *El mito de la Atlántida*

Un primer ejemplo, que identificamos en el prescindible y absurdo preámbulo y en el no menos discutible artículo 1 del título preliminar, es la calificación del archipiélago como *atlántico*. ¿Qué significa y a qué se debe esa *atlanticidad*? ¿A la obviedad de que se encuentra ubicado en el océano Atlántico junto con las islas Feroe, las Hébridas, las Malvinas o Santa Elena, con las que no tiene ningún vínculo ni comparte ninguna característica? Porque nuestros vínculos con Madeira, las Islas Azores o Cabo Verde, y también con Iberoamérica, no dependen del océano concreto en que se han desarrollado, que ha sido el Atlántico, por supuesto, sino con nuestra historia común y nuestras relaciones económicas y comerciales, con independencia de su ámbito geográfico; y que, por otra parte, ya no son las que eran y se han diluido en el ámbito de la Unión Europea. El propio preámbulo afirma que desde los tiempos de la colonia se generó un constante intercambio de valores materiales y culturales entre ambos lados del Atlántico, aunque su deficiente redacción da a entender que ese intercambio perdura en la actualidad, lo cual es rigurosamente falso. Ese sentido es el único que conserva la *atlanticidad* de nuestro archipiélago, presente, por ejemplo, en el propio título de una revista académica tan prestigiosa como *Anuario de estudios atlánticos*. ¿O es que el contenido de ese intercambio se concreta actualmente en la influencia brasileña en nuestra manifestación cultural más genuina, que es el Carnaval?

El despropósito aumenta cuando el preámbulo afirma a continuación que las vanguardias culturales europeas siempre han reconocido el *carácter atlántico* de las islas. ¿En qué consiste ese carácter? ¿Qué vanguardias han reconocido qué? ¿Que el archipiélago canario está ubicado en el océano Atlántico, que nos separa de América? ¿Qué las islas Canarias fueron el Jardín de Las Hespérides o parte de la Atlántica platónica? ¿Y por qué esas vanguardias nos tienen que reconocer nuestro carácter? Despropósito que se repite en el artículo 1, intitulado precisamente *Archipiélago atlántico*, y en su párrafo 1. Y el despropósito prosigue cuando el párrafo 2 del mismo artículo afirma

la *vocación atlántica* de la economía canaria, una economía que, como la pasada pandemia ha demostrado, depende absolutamente del turismo, y, en particular, del turismo alemán y británico. ¿Y qué significa exactamente *vocación atlántica* de una economía, si es que significa algo?

3.2. *Islas e islotes: la Geografía sustituye al Derecho*

La penuria de la reflexión política isleña y su absurda dependencia de datos geográficos, a los que se atribuyen contenidos desatinados y sin apoyatura científica alguna, y la mezcla indebida de una realidad material como es la geográfica, que tiene su propio ámbito y sus evidentes límites, con el plano jurídico, político y administrativo, ha llegado a su paroxismo con la interpretación del nuevo texto estatutario en el sentido de que las islas Canarias son ocho y no siete, como una tradición centenaria, apoyada en una realidad indiscutible, ha establecido desde siempre, y como se refleja en el arte, en especial en la literatura y la música, y hasta en el lenguaje popular. En definitiva, una interpretación estatutaria equivocada que atribuye a La Graciosa la condición y el *estatus* de octava isla, y que desmontamos en el presente trabajo, sin menoscabo del profundo respeto y aprecio que nos merecen sus habitantes.

El artículo 2 del antiguo texto estatutario establecía que el ámbito territorial de la comunidad autónoma comprende el archipiélago canario, integrado por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura. Es decir, el precepto hablaba de islas en todos los casos, pero distinguiendo en un grupo separado las siete islas tradicionales de las otras seis, sin distinguir a La Graciosa de las cinco restantes, y señalando que, desde el punto de vista administrativo, se encontraban agregadas a una de las siete, Lanzarote o Fuerteventura. El criterio de separación de los dos grupos parece claro que se basa en individualizar a las siete islas tradicionales respecto a las demás. Y el uso del término *isla* es un uso no geográfico, sino jurídico político, administrativo e institucional. Se limita, desde el punto de vista del Derecho, a constatar que el archipiélago canario está constituido por trece territorios rodeados completamente por el océano, seis de ellos agregados administrativamente a uno de los siete tradicionales, sin tener para nada en cuenta si esos territorios están habitados o no. Porque *isla* es un concepto jurídico indeterminado, que engloba realidades tan dispares como Gran Bretaña, Malta o Santa Elena. Y no digamos el concepto de *islote*.

Por el contrario, el *artículo 4* del nuevo estatuto de autonomía, dedicado al ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias, afirma en su párrafo 1 que la comunidad comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste. Dejando al margen la novedosa mención al mar, que responde a otra problemática, esta disposición incorpora novedades importantes. Divide a las trece islas en tres grupos y no en dos, como hacía la anterior; especifica que el primer grupo, el grupo de las siete islas tradicionales, lo forman las islas con administración propia; ubica en solitario a La Graciosa en un segundo grupo y la denomina isla sin especificar en virtud de qué criterio, aunque reconoce que no tiene administración propia, y se supone que su calificación insular responde al hecho de que está habitada; y confina a las restantes cinco islas a un tercer grupo y las califica de *islotes*, un concepto meramente geográfico, pero jurídica e institucionalmente indeterminado, como acabamos de señalar, omitiendo, además, la mención a la agregación administrativa de La Graciosa y los llamados *islotes* a Lanzarote y Fuerteventura, es decir, enmascarando su verdadero *estatus* jurídico para ocultar su condición de no isla. Y esta mención de La Graciosa es el único argumento que sostiene la pretensión de que se trata de la octava isla.

Insistimos en que, en este contexto, *isla* es una institución jurídica política y administrativa, y no una realidad geográfica, con independencia del hecho social y demográfico de que se encuentre habitada o no. A mayor abundamiento, el párrafo 3 del *artículo 2*, que se refiere a los poderes de Canarias, establece que las islas se configuran como elementos esenciales de la organización territorial de Canarias, siendo sus cabildos insulares, simultáneamente, instituciones de la comunidad autónoma y órganos de gobierno, administración y representación de cada isla. La Graciosa no tiene cabildo ni administración propia porque se encuentra administrativamente agregada a Lanzarote, y el Cabildo de Lanzarote es el órgano de gobierno, administración y representación de su isla, una sola isla, que es Lanzarote, y no dos islas. De modo que es evidente que jurídica e institucionalmente La Graciosa forma parte de la isla de Lanzarote, por cuyo cabildo es gobernada, administrada y representada, exactamente igual que los llamados *islotes*, excepto Lobos, que forma parte de Fuerteventura. En realidad, La Graciosa no es ni siquiera un municipio, y forma parte del municipio de Teguiise, por cuyo ayuntamiento también es gobernada, administrada y representada. El hecho de denominarla *isla* y no *islote* en el nuevo texto estatutario es fruto de una decisión política populista que, en contra de los deseos de sus mentores, no produce ningún efecto jurídico ni tiene consecuencia jurídica alguna, porque la existencia jurídica política y administrativa de cada isla en cuanto institución y ente cons-

tutativo del archipiélago no depende de la Geografía, depende de la existencia de su cabildo insular. Y La Graciosa no tiene.

4. LA OCTAVA ISLA NO EXISTE

La demostración anterior es suficiente para desmontar la pretensión meramente política de que la última reforma estatutaria aumentó de siete a ocho el número de islas, es decir, de instituciones o entes jurídicos insulares del archipiélago. Sin embargo, todavía es posible encontrar en otras disposiciones estatutarias distintas a las citadas una confirmación redundante de lo expuesto hasta aquí. Así, en el capítulo I, «De las Islas y los Cabildos Insulares», del título III, «Organización territorial de Canarias», el párrafo 1 del artículo 65, «Islas y territorios insulares», insiste en que la organización territorial de Canarias se integra por las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, y en que la isla de La Graciosa estará agregada administrativamente a Lanzarote, así como los llamados islotes de Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, mientras el de Lobos lo estará a Fuerteventura.

El párrafo 3 del mismo artículo dispone redundantemente que los cabildos insulares constituyen órganos de gobierno, representación y administración de «cada Isla», mientras el párrafo 4 del artículo establece que los cabildos insulares asumen en «la Isla» la representación ordinaria del gobierno y de la administración autonómica. Y resulta evidente que los dos párrafos abundan en que la existencia jurídica política y administrativa de cada isla en cuanto institución o ente jurídico no depende de la geografía ni de la demografía, estén habitadas o no, depende de la existencia de su cabildo insular; de modo que las «únicas» islas son las siete tradicionales.

A su vez, el artículo 66, «Capitales insulares», del mismo título y capítulo, dispone inequívocamente que la capital de cada isla se fija donde se encuentra la sede de su cabildo insular: la de El Hierro en Valverde; la de Fuerteventura en Puerto del Rosario; la de Gran Canaria en Las Palmas de Gran Canaria; la de La Gomera en San Sebastián de La Gomera; la de Lanzarote en Arrecife; la de La Palma en Santa Cruz de La Palma y la de Tenerife en Santa Cruz de Tenerife. Es decir, el artículo contiene una relación cerrada de las ciudades capitales de «cada Isla», y esa relación solo contiene las siete islas tradicionales, a las que la expresión «cada Isla», junto a la omisión de cualquier alusión a La Graciosa y a Caleta del Sebo, les confiere la condición jurídica e institucional de «únicas» islas del archipiélago.

Igual ocurre con el artículo 202, «Audiencia a los Cabildos Insulares»,

en el título VIII, «De la reforma del Estatuto». Esta disposición establece que, cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas, se requerirá la audiencia previa de los cabildos insulares. Y solo tienen cabildos las siete Islas tradicionales. De modo que si la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a La Graciosa, se requerirá la audiencia previa del Cabildo Insular de Lanzarote, exactamente igual que si afectara a la propia isla de Lanzarote. Una vez más, es el propio estatuto de autonomía el que niega a La Graciosa la condición de isla, contradiciendo lo afirmado en el párrafo 1 del artículo 4.

Y, finalmente, la situación se repite en la disposición transitoria primera, «Sistema electoral», en cuanto que la reforma estatutaria no ha alterado el número tradicional de siete islas constitutivas jurídica e institucionalmente del archipiélago canario. Su párrafo 1 dispone que, hasta tanto no se apruebe la ley electoral prevista en el artículo 39 del estatuto, se fija en setenta el número de diputados del Parlamento de Canarias. Sesenta y un escaños se distribuirán entre las circunscripciones insulares de la siguiente forma: 3 por El Hierro; 8 por Fuerteventura; 15 por Gran Canaria; 4 por La Gomera; 8 por Lanzarote; 8 por La Palma y 15 por Tenerife. La Graciosa no se considera una isla tampoco a efectos electorales porque no constituye una de las «circunscripciones insulares». Los nueve escaños restantes se asignarán a la circunscripción autonómica de Canarias.

5. CONCLUSIONES: SIETE CABILDOS INSULARES Y SIETE ISLAS

5.1. *El archipiélago Chinijo*

Se denomina archipiélago Chinijo al conjunto de Islas situadas en el extremo noreste del archipiélago Canario, frente a la costa norte de la isla de Lanzarote, la costa de los municipios de Tegüise y Haría. Son las islas que están agregadas administrativamente a la isla lanzaroteña: La Graciosa, Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, pertenecientes al municipio de Tegüise, y que no tienen la condición jurídica e institucional de islas porque no disponen de cabildo insular y ni siquiera son municipio. Es un espacio natural protegido y constituye la reserva marina más grande de la Unión Europea, con 700 km². Está situado sobre una amplia plataforma submarina de menos de cien metros de profundidad, aunque alcanza los doscientos metros en algunos puntos. El acceso al archipiélago se realiza principalmente por medio de embarcaciones que comunican el puerto de Órzola (Haría) con el de Caleta del Sebo (La Graciosa). El brazo de mar que separa Lanzarote de La Graciosa se le conoce como *El Río*.

Estas islas se encuentran incluidas en el Parque Natural del Archipiélago Chinijo. Adquirió la condición de espacio protegido en 1986, y fue reclasificado y reconocido como Zona de Especial Protección para las Aves en 1994. Además, Montaña Clara y los Roques del Este y del Oeste cuentan con la protección adicional de la Reserva Natural Integral de Los Islotes (1986). El parque natural también incluye el risco de Famara en el norte de la isla de Lanzarote, en los municipios de Tegüise y Haría. Ocupa, en total, 46 263 hectáreas: 37 151 corresponden al entorno marino, mientras que la superficie terrestre consta de 9112 hectáreas, repartidas entre los municipios mencionados. Además de sus valores medioambientales, La Graciosa es una zona de alto valor arqueológico. Esta riqueza se puede observar sobre todo en el citado estrecho que la separa de Lanzarote, *El Río*, donde se han encontrado numerosas anclas y pecios.

El término *chinijo* significa «pequeño» y es propio del léxico del habla popular de Lanzarote, donde principalmente se utiliza para referirse cariñosamente a los niños. La denominación de *chinijo* para este pequeño archipiélago comienza a usarse muy tardíamente, en torno a 1980, en mapas turísticos, ensayos divulgativos y otras publicaciones. Sin embargo, a pesar de ello, no se ha popularizado en la sociedad lanzaroteña, siendo común llamar al archipiélago *Los Islotes*. El término *islote* en Lanzarote puede hacer referencia a dos accidentes geográficos: a) uno *insular*, referido al archipiélago Chinijo y a otros pequeñísimos islotes de la costa de Arrecife y de Tinajo; y b) otro *volcánico*, para denominar a los pequeños espacios de tierra cultivable que quedaron rodeados de roca volcánica después de la última erupción. El 1 de septiembre de 1730 las bocas del Timanfaya comenzaron a emitir lava. La erupción, que duró seis años, produjo una línea kilométrica de fisuras que arrasó la cuarta parte de la isla. Hasta once poblaciones desaparecieron bajo el manto de material volcánico.

La Graciosa es la única isla del archipiélago Chinijo que está habitada. En sus 29,05 km² cuenta con 734 habitantes, según el padrón municipal de 2018 del Instituto Nacional de Estadística (INE), de los cuales 409 (55,72%) son varones y 325 (44,28%) son mujeres. Todos ellos en Caleta del Sebo, menos tres en Pedro Barba. En 1910 Caleta del Sebo contaba con 169 habitantes, llegando a los 604 habitantes según el padrón municipal de 1996.

En lo que respecta a La Graciosa, el origen de su población se remonta al siglo XIX. En 1861 el gobierno español permitió a la empresa anglo-española Cappa y Maqueda el establecimiento de una factoría de salazón de pescado. Este establecimiento conllevó la construcción de los almacenes y las primeras casas de la isla. A finales del siglo XIX, con el afán por establecer las pesquerías canario-africanas en la isla, se formó la aldea de Caleta del Sebo.

Caleta del Sebo y Pedro Barba son dos núcleos de población que comparten el origen pesquero —centrado en la actividad pesquera del banco pesquero canario-sahariano—, pero que no se han desarrollado de la misma manera. Caleta del Sebo ha conservado su carácter tradicional de asentamiento pesquero a pesar del crecimiento que ha experimentado, a causa de la política municipal de adjudicar solares a los hijos de los habitantes del pueblo; esta política derivó en la reparcelización y venta de solares, debido a que no se estableció un control explícito de las adjudicaciones. El crecimiento de Caleta del Sebo también está ligado a la intensificación de la actividad turística. Sin embargo, no ocurre lo mismo con Pedro Barba, que también nació como asentamiento pesquero, pero que ha derivado a su recalificación como urbanización turística, reconocida en el Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote, en el que su revisión parcial le asigna cuatro hectáreas y establece su capacidad de alojamiento en ciento veinte personas (30 hab./ha.).

5.2. *Conclusión final*

La reforma del estatuto de autonomía de hace unos años produjo un texto elefantiásico y farragoso, con un prescindible y absurdo preámbulo interminable e ilegible, plagado de lugares comunes fuera de contexto: los mitos y los mantras que, a lo largo del tiempo, ha ido inventando la que antes calificábamos de penuria de la reflexión política isleña. Una amalgama acientífica, apoyada en una supuesta historicidad inventada, en un relato irreal e idealizado que nunca existió, y que mezcla indebidamente la mera realidad material de la Geografía con el Derecho y las instituciones jurídicas, políticas y administrativas. Una mezcla que, lamentablemente, ha sido trasladada a la legislación al máximo nivel, es decir, al estatutario, y se ha puesto de manifiesto con particular intensidad en el preámbulo del estatuto de autonomía.

Uno de estos despropósitos atañe a la *atlanticidad* del archipiélago, despropósito que se contiene en el preámbulo y se repite en el artículo 1, intitulado precisamente *Archipiélago atlántico*, y en su párrafo 1. ¿Qué significa y a qué se debe esa *atlanticidad*? ¿A la obviedad de que el archipiélago se encuentra ubicado en el océano Atlántico junto con las islas Feroe, las Hébridas, las Malvinas o Santa Elena, con las que no tiene ningún vínculo ni comparte ninguna característica? ¿A que el archipiélago canario está ubicado en el océano Atlántico, que nos separa de América? ¿A que las islas Canarias fueron el Jardín de Las Hespérides o parte de la Atlántica platónica? Y el despropósito prosigue cuando el párrafo 2 del mismo artículo afirma la *vocación atlántica* de la economía canaria, una economía que, como la pasada pandemia ha demostrado, depende absolutamente del turismo, y, en particu-

lar, del turismo alemán y británico. ¿Y qué significa exactamente *vocación atlántica* de una economía, si es que significa algo?

El propio preámbulo afirma que desde los tiempos de la colonia se generó un constante intercambio de valores materiales y culturales entre ambos lados del Atlántico, aunque su deficiente redacción da a entender que ese intercambio perdura en la actualidad, lo cual es rigurosamente falso. Ese sentido es el único que conserva la *atlanticidad* de nuestro archipiélago, presente, por ejemplo, en el propio título de una revista académica tan prestigiosa como *Anuario de estudios atlánticos*.

Sin embargo, el mayor de los despropósitos, que son la supuesta consecuencia de la reforma estatutaria, es la pretensión de que esa reforma le confirió a La Graciosa, a pesar de no contar ni con cabildo insular ni siquiera con ayuntamiento propio, la cualidad o condición de isla constitutiva del archipiélago, que así pasaría a estar conformado por ocho islas y no siete, como siempre han sido. Esa pretensión, aceptada acríticamente por políticos y medios de comunicación sin mucho criterio, ha obligado incluso a alterar la letra de canciones, músicas y decires de nuestro acervo cultural tradicional. Y hasta nuestro escudo como comunidad autónoma.

Pero no, es evidente que jurídica e institucionalmente La Graciosa forma parte de la isla de Lanzarote, por cuyo cabildo es gobernada, administrada y representada, exactamente igual que los llamados *islotés*, excepto Lobos, que forma parte de Fuerteventura. En realidad, La Graciosa no es ni siquiera un municipio, y forma parte del municipio de Tegüise, por cuyo ayuntamiento también es gobernada, administrada y representada. El hecho de denominarla *isla* y no *islote* en el nuevo texto estatutario es fruto de una decisión política populista que, en contra de los deseos de sus mentores, no produce ningún efecto jurídico ni tiene consecuencia jurídica alguna, porque la existencia jurídica política y administrativa de cada isla en cuanto institución y ente constitutivo del archipiélago no depende de la geografía, depende de la existencia de su cabildo insular. Y La Graciosa no tiene.

La tradición y la verdad quedan a salvo: los trece territorios insulares que forman Canarias se reducen a siete islas como siempre han sido, y la reforma estatutaria no cambió ese hecho, según hemos demostrado en el presente trabajo, sin menoscabo del profundo respeto y aprecio que nos merecen los habitantes de La Graciosa. Al contrario, nos parece que se les falta al respeto a esos habitantes cuando se trata de inventarle a su territorio insular una personalidad jurídica e institucional que no tiene, como si su existencia y su relevancia dependieran de esta personalidad jurídica e institucional inventada. Afortunadamente no es así, y los habitantes de La Graciosa pueden sentirse

orgullosos de compartir con el resto de los canarios, de los habitantes de estas islas tan poco afortunadas, nuestra lucha cotidiana para que nunca nos abandonen la democracia y la libertad que juntos hemos conseguido y de las que ahora disfrutamos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PÉREZ DÍAZ, Pedro (1908). *La cuestión regional y la autonomía*. Madrid: [s.n.]. (Est. Tipográfico Hijos de J. A. García).
- PÉREZ DÍAZ, Pedro (1910). *El problema canario*. Santa Cruz de La Palma: [s.n.]. (Imp. Gutenberg).
- PÉREZ DÍAZ, Pedro (1977). *El problema canario*. Estudio preliminar, notas y apéndices, reedición de Agustín Millares Cantero. [Las Palmas de Gran Canaria]: Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria.
- RAMÍREZ DORESTE, R (1910). «Bases de un Proyecto Regional». En: S. Cánovas Cervantes. *El problema canario*. Santa Cruz de Tenerife: Imprenta Isleña de José Palazón Arvelo.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (2012). *Pedro Pérez Díaz y los cabildos insulares*. [Santa Cruz de La Palma]: Cabildo Insular de La Palma. (Premio de Investigación «José Pérez Vidal»).
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Juan José (2017). Edición y notas preliminares. En: Pedro Pérez Díaz. *Autonomía insular y regional*. [Santa Cruz de La Palma]: Cartas Diferentes.
- VELÁZQUEZ CABRERA, Manuel (1973). *Resumen histórico documentado de la autonomía de Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Cabildo Insular de Gran Canaria, Comisión de Cultura.

Cómo citar este artículo / Citation: Hernández Bravo de Laguna, Juan. Siete cabildos insulares y siete islas. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 19-35.

Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022

