

REALA, número 18, octubre de 2022
Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
Recibido: 01-09-2022
Modificado: 21-09-2022
Aceptado: 23-09-2022
Publicado: 17-10-2022
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11118>
Páginas: 253-266



Referencia: Armas Castilla, N. (2022). Transparencia y participación en el desarrollo de la organización administrativa de La Graciosa. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 253-266. <https://doi.org/10.24965/reala.11118>

Transparencia y participación en el desarrollo de la organización administrativa de La Graciosa

Transparency and participation in the development of the administrative organization of La Graciosa

Armas Castilla, Noel
Universidad de Sevilla (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3171-3279>
narmas@us.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doble Máster en Abogacía y Derecho Público por la Universidad de Sevilla. Contratado predoctoral (Personal Investigador en Formación del Plan Propio US) del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Actualmente, sus estudios se enfocan en la transparencia de la actividad administrativa, entre otras materias afines.

RESUMEN

La insularidad de La Graciosa ha sido reconocida por las Cortes Generales, tanto a través de su producción normativa con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Canarias (en adelante, el EAC 2018), como a través de la moción que en junio de 2018 aprobó el Senado de España.

En nuestro orden constitucional, la isla es una entidad a la que se le reconoce autonomía y a la que se le atribuye una determinada organización administrativa para la gestión de sus intereses particulares, con lo que nos hacemos la pregunta de saber en qué medida el reconocimiento de la realidad insular de La Graciosa ha afectado a sus elementos organizativos.

La legislación aplicable no ofrece sin embargo opciones para dar encaje a la insularidad de La Graciosa teniendo en cuenta que tal reconocimiento implica dotarla de los atributos propios de una isla. Esto acarrea como consecuencia la necesidad de encontrar en el escaso margen dispuesto por nuestra regulación de régimen local una solución para el desarrollo de la organización administrativa de esta isla.

PALABRAS CLAVE

Islas Canarias; Organización Administrativa; Pedanía; Transparencia; Derecho de Acceso; Participación Ciudadana.

ABSTRACT

Thanks to Law 1/2018, of 5 November, on the reform of the Statute of the Canary Islands (hereinafter, the EAC 2018), as well as the motion passed by the Spanish Senate in June 2018, La Graciosa has been legally recognised as an island.

The island is an entity to which our Constitution recognises autonomy and to which a certain administrative organisation is attributed for the management of its particular interests, so we wonder how this recognition has affected the organisation of La Graciosa.

However, the legislation does not offer any options to accommodate the insularity of La Graciosa. The consequence of this is the need to find a solution for the development of the administrative organisation of this island within the limited margin provided by our local regime regulations.

KEYWORDS

Canary Islands; Administrative Organization; District; Transparency; Right to Acces; Citizen Participation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA INSULARIDAD DE LA GRACIOSA EN EL SENADO Y EN EL EAC 2018. II. LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL. II.A. LAS POSIBLES VÍAS DE DESARROLLO ORGANIZATIVO. II.B. LA APARIENCIA DE LEY MANIFIESTO Y EL SIMBOLISMO POLÍTICO DE LA INSULARIDAD DE LA GRACIOSA. III. EL CONSEJO DE CIUDADANÍA DE LA GRACIOSA. IV. SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL CABILDO DE LANZAROTE. V. SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL AYUNTAMIENTO DE TEGUISE. VI. CONCLUSIONES. LEGISLACIÓN DE REFERENCIA. OTROS DOCUMENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN: LA INSULARIDAD DE LA GRACIOSA EN EL SENADO Y EN EL EAC 2018

El 26 de junio de 2018, la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado aprobó una moción en la que instaba a distintos poderes a la adopción de medidas que favoreciesen el reconocimiento de La Graciosa como isla.

Esta moción fue propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, solicitando el apoyo de los demás grupos políticos en la Cámara Baja para la declaración de «La Graciosa como la octava isla canaria habitada, impulsada por el Consejo de la ciudadanía de La Graciosa y apoyada unánimemente por las instituciones canarias». Este texto recibió dos propuestas de adición por parte del Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, en las que se proponía conminar al Gobierno de España para introducir el supuesto excepcional de La Graciosa como entidad local menor con personalidad jurídica propia en la ley de bases del régimen local, así como instar a los legisladores canario y estatal, que en ese momento estaban ultimando la tramitación del nuevo estatuto autonómico canario¹, para blindar la consideración insular de La Graciosa y su adscripción administrativa a la isla de Lanzarote.

La moción fue aprobada con las antedichas adiciones de manera unánime, con lo que se puede presumir el entero respaldo político al reconocimiento de la peculiaridad de la isla que centra el interés de nuestro artículo.

Así, podemos decir que la Cámara Alta entiende la particularidad de La Graciosa, conminando a otros poderes públicos al respeto y reconocimiento de su insularidad, y promoviendo su trato excepcional como entidad local menor con personalidad jurídica en la regulación de régimen local, pero sin admitir en ningún caso una definición desagregada del Cabildo de Lanzarote y del Ayuntamiento de Teguiise, administraciones a las que esta isla está plenamente adscrita.

Pues bien, han pasado 4 años desde la aprobación de EAC 2018, con lo que estamos en condiciones de empezar a dilucidar en qué ha afectado este texto a la organización administrativa de La Graciosa.

En efecto, una de las novedades que trajo consigo esa reforma fue el reconocimiento de la insularidad de La Graciosa, a la que tradicionalmente se le había dado la misma consideración que al resto de islotes, de pequeña extensión y deshabitados, que se encuentran en el archipiélago canario.

Hasta entonces el EAC 1982 refería que:

«Canarias comprende los territorios insulares integrados por las siete islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por 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»².

La redacción de ese artículo se vio modificada por el art. 1.2 de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, que dispuso 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

¹ Que sustituyó el Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982 (en adelante, EAC 1982) por el EAC 2018.

² Art. 2 EAC 1982.

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».

Como vemos, el antiguo EAC, aun en su modificación de 1996, enumeraba a La Graciosa como un ente al mismo nivel que los islotes de Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste (que conforman el Archipiélago Chinijo al norte de Lanzarote), y el islote de Lobos. Ciertamente es que formalmente el EAC los denomina islas. Pero habida cuenta de que todas esas entidades (salvo La Graciosa) son en realidad islotes, el estatuyente estaba considerando que La Graciosa era en realidad otro islote, o al menos, tratándola como tal³.

Tras la aprobación del nuevo EAC, el de 2018, son dos las referencias a la insularidad de La Graciosa, y más concretamente, el art. 4 y el art. 65 de dicha norma.

Abordando la primera de esas referencias normativas, debemos destacar que el art. 4 EAC 2018 establece que:

«el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias 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.».

Son varios los comentarios que sugiere esta redacción en torno a la nueva situación de la isla de La Graciosa. La más evidente es que el estatuyente ha decidido reconocerla como isla, frente a la anterior consideración de islote. Esta consideración vendría aparejada a la voluntad de diferenciar a La Graciosa de los islotes del Archipiélago Chinijo en el norte de Lanzarote y el de Lobos en el norte de Fuerteventura. Claramente, el elemento que diferencia La Graciosa de dichos islotes es la presencia de población estable en su territorio. Este rasgo antropocéntrico sería suficiente para reconocer a La Graciosa como un ente diferente a ese grupo de islotes al que tradicionalmente se le ha asociado.

En contraste, el art. 65.1 del EAC 2018 dispone que:

«La organización territorial de Canarias se integra por las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife. La isla de La Graciosa estará agregada administrativamente a Lanzarote, así como los islotes de Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, y el de Lobos a Fuerteventura.».

Es menester realizar una lectura comprensiva de esta referencia normativa, pues es en este artículo donde encontramos la clave de la consideración que el estatuyente guarda para con La Graciosa, y es que expresamente a pesar de denominarla como isla, la pretere de la enumeración de islas incluidas en la organización territorial de Canarias, previendo además que la organización administrativa de La Graciosa se mantenga vinculada a la de la vecina isla de Lanzarote, de cuyo Cabildo depende⁴.

En este estado de cosas, ya no cabe duda de que con esa misma voluntad diferenciadora con la que se ha distinguido a La Graciosa de los islotes con los que ha estado tradicionalmente equiparada, el estatuyente no ha querido darle a La Graciosa un reconocimiento de insularidad al uso. Es decir, reconoce la insularidad de La Graciosa denominándola expresamente como «isla», y separándola de la enumeración de los islotes que conforman el resto del Archipiélago Chinijo y el de Lobos, pero también se la distingue del resto de islas.

Esto se hace patente en la propia redacción del nuevo EAC, que en su artículo 4 enumera de manera separada a La Graciosa como isla sobre la que se extiende el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias. En esa misma relación, se establece que las islas con administración propia son las de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife. Es decir, las entidades que tradicionalmente habían recibido la consideración de islas en el ordenamiento jurídico mantienen su condición, sin confundirse con la isla de La Graciosa.

³ No en vano, y de acuerdo con la RAE, el término islote alberga dos acepciones. La primera de ellas es la de «isla pequeña y despoblada», mientras que la segunda es la de «peñasco muy grande, rodeado de mar».

Sin lugar a dudas, podemos considerar que tanto Lobos, como el conjunto de entes que forman el Archipiélago Chinijo, a excepción de La Graciosa, son islotes. Pero la existencia de una población, escasa pero estable, en La Graciosa difícilmente podía admitir la consideración de islote de este territorio.

⁴ López Aguilar y García Mahamut (2019, p. 24).

Por todo lo anterior, consideramos que existe en realidad una nota común entre el antiguo y el actual EAC, y es que el estatuyente se cuidó en ambas redacciones de hacer una enumeración respetuosa de las islas e islotes que componen el archipiélago, ordenándolas alfabéticamente con la clara intención de establecer una mención ordenada e imparcial de unas islas en que el proceso autonómico se vio claramente condicionado por la sombra del denominado «pleito insular».

Y, en consonancia, con el nuevo EAC se pretende una enumeración más lógica de las islas, creando en realidad tres grupos insulares: el primero de ellos correspondería a las siete islas habitadas con administración propia, o sea, El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife; el segundo albergaría a la única isla habitada sin administración propia, esto es, La Graciosa; y el tercer grupo contemplaría los islotes en sentido estricto, es decir las pequeñas y deshabitadas islas de Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, y Lobos.

Con esta solución *ad hoc*, se buscaría pues dignificar a la población de La Graciosa, distinguiéndole de los islotes con los que tradicionalmente se ha vinculado, sin equipararla administrativamente a las siete islas que históricamente han contado con su propia organización administrativa.

II. LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN LA REGULACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

II.A. Las posibles vías de desarrollo organizativo

A pesar de lo dicho anteriormente, no puede quedar vacío de contenido legal la proclamación de la insularidad de La Graciosa, a la que pretendidamente el estatuyente le veta el acceso a las administraciones e instituciones propias de la isla.

Ya se habían propuesto tres posibles vías⁵:

1. La equiparación administrativa de La Graciosa con el resto de islas, principalmente a través de la constitución de un Cabildo propio.
2. Un ente *ad hoc* que permita una gestión más autónoma de la isla, y que podría encontrarse a medio camino entre un Ayuntamiento y un Cabildo;
3. y la tercera, la más factible, que implicaría la ejecución de un catálogo de políticas de representación y participación más ventajosas para La Graciosa, así como la búsqueda de soluciones alternativas basadas en los actuales modelos de gobernanza.

Las soluciones eran variopintas, y lo cierto es que todas ellas se topaban con su respectivo problema:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL⁶) imposibilita la creación de un municipio en La Graciosa por la falta de requisitos demográficos y económicos exigidos en la norma. Con este panorama ya es ocioso señalar por inviable una posible reforma específica de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares⁷, que permitiese la creación de esta institución en una isla sin Ayuntamientos propios como es La Graciosa, y ello a pesar de que algunos autores encontraron en la figura de los Cabildos Insulares una institución natural y propia de cada isla, que debía por tanto ser acomodada a cada una de las islas, tal y como sucedió en El Hierro, cuyas circunstancias administrativas a principios del siglo XX no permitían la constitución de un Cabildo en la ínsula más meridional de nuestro archipiélago⁸.

La creación sin embargo de un ente *ad hoc* para una gestión más desconcentrada de los asuntos de interés para La Graciosa contempla una propuesta muy interesante como es la de la constitución de una pedanía. En este sentido: debemos reseñar que a tenor del Pleno de 9 de diciembre de 2021 del Ayuntamiento de Tegui se, se aprobó⁹:

«— Instar al Gobierno de España para que proceda a las modificaciones legislativas correspondientes al objeto de permitir la constitución de una PEDANIA para la isla de La Graciosa (...).

⁵ Armas Castilla (2019, pp. 85-93), donde también se refiere la necesidad de que la proclamación de la insularidad de La Graciosa sea acorde con las previsiones que la Constitución Española de 1978 guarda para con la autonomía local de las islas.

⁶ BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

⁷ BOC núm. 70, de 14 de abril de 2015, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015.

⁸ «Si bien la isla del Hierro no tiene actualmente más que un Ayuntamiento y el Consejo que en ella se cree no puede, por tanto, representar intereses comunes a varios municipios, debe, sin embargo, reconocérsele la facultad de constituirlo por tratarse de una personalidad natural, de una isla con intereses peculiares y propios que no es lícito someter a los de otra». Pérez Díaz (1977, p. 72).

⁹ Punto 12 del Pleno del Ayuntamiento de Tegui se de 9 de diciembre de 2021.

- Instar al Cabildo de Lanzarote la aprobación de una moción para instar al Gobierno de España para que proceda a las modificaciones legislativas correspondientes al objeto de permitir la constitución de una PEDANÍA para la isla de La Graciosa (...).».

Sin embargo, el problema al que se enfrenta una hipotética constitución de una pedanía en la isla de La Graciosa reside en la ausencia de personalidad jurídica que este tipo de entidades inframunicipales presentan tras la reforma operada por la ley LRSAL. Por lo que la promoción de una excepción a las previsiones normativas en torno a la naturaleza de la pedanía en el ordenamiento jurídico español podría ser buena solución para habilitar el desarrollo administrativo de La Graciosa visto el escaso margen legal existente y las condiciones socioeconómicas que presenta ese territorio.

Esta proposición es perfectamente compatible con la tercera vía posible, como es la valoración de medidas genuinas a través de la participación ciudadana en un contexto de gobierno abierto como el que podría inspirarse la solución de esta controversia jurídica. Y es precisamente en el interés y en la participación ciudadana en donde parece sostenerse el afán por encontrar el encaje jurídico de las aspiraciones de La Graciosa en su estrecho estatus administrativo, como vemos con la mención al Consejo de Ciudadanía de La Graciosa, un órgano de participación ciudadana (aun con las sombras que intentaremos exponer en este artículo) a la que hace referencia la moción del Senado, de 26 de junio de 2018 que mencionamos en la introducción de este trabajo.

En este sentido, siguen abiertas distintas opciones que permitan un encaje más respetuoso con la consideración insular de La Graciosa tanto en su organización local como en sus relaciones con el municipio de Tegüise, el Cabildo de Lanzarote y el Parlamento de Canarias, en los que puede institucionalizarse el nombramiento de representantes de la isla para que los vecinos de La Graciosa puedan expresar su parecer en la gestión de los asuntos que son de su interés, operando para ellos las diferentes reformas normativas necesarias. También puede articularse un modelo funcional de participación, sin necesidad de gestionar una estructura orgánica como supondría la elección de representantes específicos en los diferentes escalones de poder insular y autonómico. Esta participación funcional se podría manifestar de diferentes maneras, pero especialmente con la consulta de los asuntos de interés para la gestión de la isla, cuya previsión debería ser expresamente asumida en los reglamentos de funcionamiento del Ayuntamiento y del Cabildo para asegurar su observación en el plano local e incluso respaldar la validez de las decisiones que afecten al ámbito de La Graciosa sin recabar su opinión.

Actualmente, y además de alguna iniciativa como la denominada “La Graciosa, la octava isla canaria”, la fórmula de participación más fácilmente identificable en este contexto es la que representa el Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa, institución que estudiaremos en este trabajo.

II.B. La apariencia de ley manifiesto y el simbolismo político de la insularidad de La Graciosa

A la vista de los avances realizados en la materia, y, sobre todo, contempladas las importantes limitaciones a las que se enfrenta La Graciosa para configurar su propia organización administrativa, se impone la idea de que el reconocimiento de la insularidad de La Graciosa se enfrente a un panorama desolador, y en concreto, la idea de que los preceptos referidos a La Graciosa en el EAC se conformasen como meros manifiestos. La Ley manifiesto es una expresión política nada inusual en nuestro ordenamiento, basada en el mal uso de la técnica legislativa para emitir declaraciones políticas sin voluntad de crear verdadero Derecho¹⁰.

Otra opción reside en la idea de que la insularidad de La Graciosa sea un mero exceso semántico con la que el legislador no pretendía expresar otra cosa que la dignificación de la comunidad que habitualmente reside en La Graciosa, lo cual tampoco excusa la mala técnica legislativa que se habría empleado en una norma del nivel e importancia como es el nuevo EAC.

Así las cosas, no se puede obviar que la institucionalización de la insularidad de La Graciosa sea inviable a la luz de las limitaciones en la legislación estatal y autonómica, ni desconectar este hecho del absurdo que supondría proclamar que una isla es tal vaciándola de todo su contenido jurídico natural.

Pues bien, en ese sentido, parece que el legislador canario ya había dibujado con carácter previo algunos trazos del mapa local de La Graciosa con la previsión de un régimen específico para esta isla en el primer apartado *in fine* del preámbulo de la ley 7/2015, de 1 de abril de municipios de Canarias (en adelante,

¹⁰ También se las puede llamar leyes propaganda (Sánchez Morón, 2018, p. 123).

ley 7/2015¹¹). En esas líneas, el legislador canario lamenta que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local¹² (en adelante, LRSAL) no deja un margen suficiente para la realización de entidades locales inferiores al municipio en la reforma que opera de la LRBRL; sin embargo, el legislador canario avanza en el preámbulo de dicha ley la previsión de reconocer un modelo de gestión desconcentrada para La Graciosa, sin desagregarla en ningún caso del Ayuntamiento de Teguiise al que está inscrita. Y así parece confirmarlo en el art. 2 de la ley 7/2015, cuando incluye en su ámbito de actuación a la entidad de gestión desconcentrada de la isla de La Graciosa, sin definir exactamente a qué tipo de entidad se refiere. La disposición adicional segunda de la ley 7/2015 considera por su parte que

«Constituyendo la isla de La Graciosa un núcleo poblacional físicamente separado del término municipal de Teguiise, que representa intereses colectivos peculiares que hacen conveniente una gestión diferenciada del resto del municipio, el Ayuntamiento podrá constituir una entidad de gestión desconcentrada para el exclusivo ejercicio de las competencias municipales que se determinen en el instrumento de creación o en sus posteriores modificaciones, sin perjuicio, en ningún caso, de la Unidad de Gobierno municipal y de la representación general que ostentan los correspondientes órganos municipales.»

De esta manera, esta disposición adicional esboza algunas de las soluciones que pretende para La Graciosa. La primera de ellas es que ya adelantaba la insularidad de este territorio unos años antes de la proclamación del nuevo estatuto de Autonomía de Canarias, lo que sugiere que las iniciativas en torno a la consideración insular de La Graciosa contarían con respaldo suficiente para su proclamación en el EAC 2018. A través de esta disposición adicional, el legislador canario impone sus límites al reconocimiento de una organización administrativa peculiar para La Graciosa, como es su adscripción al Ayuntamiento de Teguiise y la unidad de ese consistorio. Parece claro en todo caso que el régimen que se prevé para esta isla está constreñido a encontrar una fórmula no definida que permita conjugar los intereses que les son propios a los vecinos de La Graciosa con el escaso margen de desarrollo organizativo que admite la ley 7/2015. Esta limitación viene a confundirse con las limitaciones impuestas en la LRBRL, porque en ambas se condiciona un hipotético desarrollo de la organización administrativa de este territorio. En el caso de la norma canaria se busca habilitar un resquicio que de manera excepcional brinde a La Graciosa una solución a su situación administrativa, pero esta habilitación es ficticia, pues la ley 7/2015 reconoce ya en su preámbulo la inviabilidad jurídica que supone proponer una entidad local menor para La Graciosa con nuestra legislación de bases de régimen local actual. La LRBRL es, en efecto, la norma que restringe la posibilidad de crear una pedanía en este ámbito insular, al menos con la personalidad jurídica propia necesaria para su configuración completa. Por todo ello, podemos afirmar que el legislador autonómico se ha limitado a dejar preparadas sus previsiones en materia de régimen local a la espera de un futuro cambio en la LRBRL que admita la creación de una entidad local menor con personalidad jurídica propia.

Sin embargo, la idea principal de este artículo reside en la toma en consideración de fórmulas ajenas a la constitución de administraciones al uso para la articulación de una isla (en el sentido administrativo de la palabra) en La Graciosa.

Además, se ha propuesto paralelamente el cambio de nombre del cabildo, aunque a la vista de las pesquisas realizadas en esta investigación, parece que se trata de una propuesta política poco madurada que las actuales fuerzas políticas que componen el Cabildo Insular no tienen interés en materializar, como reseñaremos en el epígrafe correspondiente de este trabajo. En todo caso, sí podemos indicar que esta sería una solución que ya cuenta con antecedentes en el hecho insular español, concretamente en el balear¹³, de manera que no resulta extraña a la organización administrativa insular de nuestro país. Esta opción puede ser muy útil si lo que los poderes públicos canarios han pretendido en todo momento es una proclamación formal (un exceso semántico si se prefiere) que dignifique al pueblo de La Graciosa sin dotarle de las ad-

¹¹ BOC núm. 70, de 14 de abril de 2015, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015.

¹² BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013.

¹³ Donde hasta la reforma del Estatuto de Autonomía Balear en 2007, las islas de Ibiza y Formentera se gestionaban a través de un *consell* (réplica balear de los cabildos insulares canarios) común. En realidad, en la práctica este sobredimensionamiento del Cabildo de Lanzarote ya se da al prorrogarse sobre la isla de La Graciosa, por lo que el cambio de denominación comportaría un mero efecto simbólico. Es ocioso decir que no es extraño que los cabildos prorroguen su jurisdicción sobre otras ínsulas, y el ejemplo se puede encontrar en la vecina isla de Fuerteventura que ostenta competencias sobre la inhabitada Lobos (su población no es estable. El hecho diferencial reside entonces en que el Cabildo de Lanzarote es el único en gestionar al menos dos islas con población estable bajo su jurisdicción.

ministraciones que constitucionalmente se reconocen a las islas. De este modo, la propuesta no resuelve jurídicamente ninguna pregunta en la búsqueda del encaje organizativo de la isla, más allá de dimensionar el nombre de esta institución a la medida de su jurisdicción, lo cual es un mero simbolismo político.

III. EL CONSEJO DE CIUDADANÍA DE LA GRACIOSA

El Consejo de Ciudadanía de La Graciosa es, de conformidad con lo establecido en el art. 1 de sus Estatutos¹⁴, un órgano consultivo del Ayuntamiento de Tegui se, que depende orgánicamente de la concejalía que ostente las competencias en materia de participación ciudadana. Además, resulta mencionado por el Senado en su moción de 18 de junio, reconociendo su labor en la promoción de la insularidad de La Graciosa.

Se trata de una herramienta de participación institucional, en la que el propio Ayuntamiento de Tegui se establece una estructura orgánica para favorecer la participación ciudadana de los vecinos de esta isla. En realidad, se podría establecer cierta analogía entre este Consejo y los consejos de participación ciudadana a los que se refiere el art. 19 de la ley 7/2015, con la salvedad de que el órgano gracioso está dimensionado a la medida de la isla que pretende dinamizar mientras que el legislador autonómico plantea los consejos de participación como órganos de alcance municipal.

Para unidades de territorio inferiores al municipio, el legislador canario ya había ideado otras fórmulas de participación orgánica como las juntas de distrito, o los consejos de barrio, instrumentos que tienen un parecido sustancial mayor con el Consejo de Ciudadanía de La Graciosa¹⁵ que un auténtico consejo de participación en los términos del art. 19. Más bien, nos atreveríamos a tildar a este Consejo como una suerte de consejo de sector en los términos establecidos en el art. 48 de la ley 7/2015¹⁶. De esta manera, el revestimiento que envuelve formalmente a este Consejo parece encuadrarse en estos simbolismos políticos con los que se engalana la participación ciudadana para presentarla con mayor rimbombancia. Pero también debemos decir que esta fórmula *sui generis* es propia del tratamiento singular con el que se ha ido construyendo la nueva organización administrativa de la isla, nuevamente enmascarada en un disfraz de más ostentación que efectividad.

De acuerdo con lo establecido en sus Estatutos, este Consejo tiene la estructura propia de cualquier órgano colegiado dedicado a esta clase de fines. Así, comprobamos que está compuesto por tres órganos: el plenario, la Presidencia, y la Comisión Permanente.

El plenario está conformado por un presidente (que será el concejal del Ayuntamiento de Tegui se que tenga encomendadas las funciones de representante de La Graciosa), un vicepresidente (que será el concejal en materia de participación ciudadana del mismo consistorio), un secretario¹⁷, y diez vocales (todos vinculados a la sociedad civil graciosa, pero cuya procedencia es muy heterogénea, habiendo desde un representante de la asociación de madres y padres del centro educativo de la isla, pasando por un vocal designado en nombre de la parroquia de La Graciosa, y hasta representantes de corporaciones de derecho público arraigadas en ese territorio como es la cofradía de pescadores¹⁸. A esos vocales provenientes del ámbito doméstico de la isla, se suman otros vocales que hacen las veces de representantes de las administraciones públicas con responsabilidades en la isla: así se designa a un vocal en representación del Go-

¹⁴ BOP Las Palmas núm. 155, de 3 de diciembre de 2010, p. 25113.

¹⁵ Aunque invariables desde un punto de vista jurídico al estar vedada su creación a municipios ajenos al régimen de gran población de al menos de 50.000 habitantes (arts. 45 y 50 ley 7/2015).

¹⁶ Que da potestad a los municipios de menos de 50.000 habitantes para la creación de este tipo de órganos complementarios de participación ciudadana para informar y debatir en sectores estratégicos del municipio. Por ello, el encuadre resulta un poco forzado dada la dimensión que tiene el Consejo gracioso, que es de ámbito inferior al municipio y que no pretende alcanzar todas las materias de interés socioeconómico para la isla (turismo, pesca, medioambiente, educación, infraestructuras, ...), pero viable dado que el art. 45 de la ley 7/2015 señala que estos órganos pueden darse en municipios de características especiales (como a todas luces es Tegui se dada su peculiaridad territorial), dejando abierta la materia de atención de dicho órgano («agrícolas, ganaderas, industriales, turísticas u otras» –la negrita es nuestra–).

¹⁷ Que será el secretario general del Ayuntamiento de Tegui se, y presentará las características propias de los secretarios de los órganos colegiados en los términos establecidos en el art. 16 de la ley 40/2015, así como las de asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, entre otras.

¹⁸ Completan el elenco de vocales, los representantes del grupo de una asociación deportiva, del claustro de profesores del colegio insular, de los jóvenes, de los mayores, de los empresarios, de trabajadores relacionados con el medio ambiente y del grupo socioeconómico de la isla. Aunque la representatividad de las vocalías es muy amplia, debemos señalar la falta de definición de los requisitos para ser nombrado vocal por alguno de los colectivos afectados, especialmente en grupos cuyos rasgos pueden ser discutibles, como el referido al de los jóvenes, al de los mayores y al socioeconómico.

bierno de Canarias; otro vocal, en representación del Cabildo de Lanzarote, cargo que recae en la persona que ostente la consejería de participación de la corporación insular; y hasta tres representantes de entre los concejales del Ayuntamiento de Teguiise¹⁹.

Todos los cargos se ejercen a título gratuito, salvo las indemnizaciones que se puedan percibir por los gastos que impliquen el ejercicio de sus funciones. Los vocales son nombrados por el presidente del Consejo, a propuesta de la entidad a la que representan; y también corresponde al presidente cesar a los vocales cuando concurra alguna de las causas previstas en el art. 6 de esos estatutos.

La primera de las causas tasadas es la de expiración del tiempo de vigencia del cargo o del nombramiento. En este sentido, hay que notar que en los estatutos no se define la duración de estos mandatos, suponiendo que dichos cargos se ejercen de manera indefinida mientras los vocales sigan formando parte de la entidad a la que representan, si es que en los nombramientos de los vocales no se define otra cosa, opción que también sería compatible con la redacción de los estatutos. Estrechamente relacionado con esa causa, se encuentra el cese originado en la pérdida, por cualquier causa, de la condición de miembro de las organizaciones o instituciones designadas.

Otras causas de extinción son la defunción (aunque nada se dice de los supuestos de incapacidad) y la resolución judicial que impide ocupar cargo público de esta naturaleza, especialmente cuando se refiera a una condena por delito doloso. Y finalmente se contempla la posibilidad de renuncia, que debe ser aceptada por el presidente. La renuncia debe ser propuesta por la entidad representada, con lo que puede darse la disfunción de que un representante sea «dimitido» por la pérdida de confianza de la entidad a la que representa, por lo que tal vez hubiera sido más lógico arbitrar un supuesto de renuncia pura y otro supuesto de cese por orden de la entidad representada. Las funciones del Pleno son, primordialmente, las de llevar a cabo los actos necesarios para cumplir las funciones que tiene el Consejo atribuidas²⁰. También tiene funciones relacionadas con las actuaciones de la Comisión Permanente, como son las de aprobar (si procede) sus propuestas y su memoria anual. De manera más específica, también se le encomienda la aprobación de sus normas de régimen interior y cuantas resoluciones sean necesarias para su normal funcionamiento, crear las comisiones de trabajo que considere, aprobar los informes que le sean presentados, y formular propuestas al Ayuntamiento de Teguiise en torno a los asuntos que son de interés para la isla de La Graciosa. En cuanto al segundo de los órganos del Consejo, la Presidencia, debemos decir que las funciones de su titular son las propias del presidente de cualquier órgano colegiado²¹, y lo mismo se puede predicar de la figura del vicepresidente²².

Finalmente, y al respecto del tercero de los órganos que componen esta institución, es la Comisión Permanente. Este órgano está compuesto por seis miembros de los distintos grupos que conforman el Pleno (de manera que no se prevé la integración de miembros extraños al Consejo), y su Presidencia corresponde a alguno de los miembros procedentes del Ayuntamiento de Teguiise a elección del presidente del Consejo. En líneas generales, las funciones que los Estatutos asignan a la Comisión Permanente son las de impulsar el buen funcionamiento del Consejo, asistir y asesorar a la Presidencia²³.

Dado su carácter temporal y voluntario, no se establecen los grupos de trabajo como órganos necesarios del consejo; sin embargo, los estatutos le atribuyen funciones de realización de estudios y actividades

¹⁹ Llamando la atención el hecho de que no se prevean representantes del Estado, que podía haberse materializado en una vocalía para la presencia del Estado en las islas, como puede ser la Delegación del Gobierno de España en Canarias, la subdelegación del Gobierno de España en la provincia de Las Palmas o la Dirección Insular de la AGE en Lanzarote.

²⁰ Y así, de acuerdo con lo establecido en el art. 2 de los Estatutos, los de propiciar el acercamiento entre la sociedad civil y la ciudadanía, debatir proyectos estratégicos para la isla, realizar propuestas de interés para el desarrollo socioeconómico, ciertas funciones de fiscalización del presupuesto municipal, participar en la redacción de ordenanzas, reglamentos y bases de subvenciones de interés para la isla, elaborar un informe anual y promover un Plan Estratégico cada cuatro años relacionado con la cooperación al desarrollo insular, promover la creación y vitalidad de las asociaciones y entidades del tercer sector en la isla, fomentar las relaciones de La Graciosa con sujetos públicos y privados que puedan incidir en su crecimiento, difundir su actuación para general conocimiento con una cadencia de seis meses, entre otros. Como vemos sus funciones son numerosas, y entre ellas no sólo se encuentran misiones genéricas, sino obligaciones específicas sujetas a un cumplimiento periódico.

²¹ Y en resumidas cuentas las de representar y dirigir la actuación del Consejo, acordar la convocatoria y presidir las sesiones de los Plenos, acordar la convocatoria de las Comisiones (pero no presidirlas), fijar el orden del día de las sesiones, observar el cumplimiento de las leyes, hacer de correa de transmisión entre el Consejo y el Ayuntamiento, crear grupos de trabajo, ... y las demás funciones que se le encomienden.

²² A quien básicamente le corresponde hacer las funciones de presidente durante sus vacancias, así como asumir las funciones que le asigne el presidente del Consejo.

²³ Función esta última coherente con el hecho de que su designación sea realizada por la propia Presidencia del Consejo, a fin de asegurar la confianza con la que deben comulgar ambos órganos.

que les sean encomendados por el Pleno o por iniciativa propia de la Comisión Permanente. Estos grupos podrán estar integrados por miembros del Consejo que así lo deseen, pero nada se dice de expertos externos que quieran integrarse o que quieran ser invitados a formar parte del grupo por iniciativa del Pleno, de la comisión o del presidente.

Un aspecto de gran interés con respecto al funcionamiento de este Consejo, reside precisamente en su naturaleza. En este sentido, llama la atención el hecho de que el actor más reconocible en el panorama de participación política de La Graciosa sea un órgano dependiente del ayuntamiento del que busca obtener más cuota de autogestión, lo que podría descafeinar las acciones a emprender en la materia.

Precisamente en ese sentido, hay que reseñar que en la práctica el funcionamiento formal de este órgano ha sido testimonial. Para ahondar en este asunto, se ha solicitado al Ayuntamiento de Tegui se copia de las actas de las sesiones del Pleno y de la comisión permanente (a través de dos solicitudes de información pública de la que se hablará en su debido epígrafe), para conocer la intensidad de su funcionamiento. Sin ánimo de adelantar los pormenores de ese epígrafe del trabajo, sí debemos reseñar en este apartado que toda la información que hemos recibido por escrito a través del procedimiento de acceso a la información pública desvela que las actas que constan oficialmente en ese ayuntamiento son las relativas a los Plenos celebrados entre 2011 y 2016. En consonancia debemos significar que si desde entonces no se levantan actas de los Plenos del Consejo, no podemos confirmar que se hayan producido nuevas sesiones ni, por supuesto, acceder al contenido de esas reuniones ni verificar que los Plenos se hayan desarrollado conforme a los estatutos de ese órgano²⁴.

En cualquier caso, el hecho de que no se levanten actas plantea a nuestro juicio un panorama bastante desolador porque ello sugiere que el Consejo está inactivo o su funcionamiento se está separando de lo previsto en sus estatutos²⁵, situación que nos hace preguntarnos sobre su grado de actividad y eficacia, así como el grado de independencia de este órgano con respecto al ayuntamiento al que debe dirigir y canalizar las demandas ciudadanas que tiene encomendadas.

Este funcionamiento en todo caso nos hace reflexionar sobre si se está dando un uso óptimo de esta herramienta que debería funcionar como figura clave en la participación ciudadana de los vecinos de esa isla. Y la más importante de las preguntas que se nos suscitan gira en torno a la conveniencia de usar un modelo de participación orgánica auspiciado desde la misma Administración que puntualmente puede verse afectada por las reivindicaciones que puedan plantear los vecinos.

IV. SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL CABILDO DE LANZAROTE

Con el ánimo de aclarar las opciones escogidas por las autoridades competentes para la estudiar la realidad administrativa de la isla, se dirigió en octubre de 2021 una consulta al Cabildo de Lanzarote a fin de conocer los avances jurídicos ya esbozados por esa corporación insular en torno al encaje jurídico con que iba a ordenar la posición de La Graciosa en su organización administrativa. En concreto, se le preguntó al Cabildo acerca de la existencia de cualquier informe relativo al cambio de denominación de esa corporación por un nombre que incluyese a la isla de La Graciosa²⁶. Pero también se le dirigió la pregunta de saber qué informes se habían redactado en torno a las consecuencias jurídicas que acarrea la insularidad que el art. 65 EAC proclama en favor de La Graciosa.

²⁴ A este respecto hemos de recordar que el art. 12 de los Estatutos llama al secretario a levantar acta de las sesiones del Pleno y a custodiar dichas actas respectivamente en las letras b y f.

²⁵ Y, de hecho, según fuentes municipales, nos comunican telefónicamente que en la actualidad el Consejo está funcionando como una «reunión de vecinos» que trasladan sus comentarios a la presidenta del Consejo, para que esta a su vez los traslade al Ayuntamiento en su calidad de concejala del Ayuntamiento, lo que no hemos podido corroborar ante la ausencia precisamente de las actas de las reuniones celebradas en el Consejo.

Fuera como fuese, estos hechos nos hacen preguntarnos si esta mecánica que se sale de las prescripciones estatutarias es la más conveniente para el funcionamiento y el cumplimiento de los fines del Consejo. En efecto, de esta supuesta mecánica podemos deducir que se podrían tamizar algunas de las propuestas y problemas debatidos en el seno del Consejo y que podrían no ser correctamente derivadas a las instancias municipales de Tegui se. Decimos por tanto que no apreciamos garantías suficientes para asegurar el papel canalizador del Consejo a la hora de apurar los asuntos de interés para los vecinos de La Graciosa hasta el Ayuntamiento de Tegui se.

²⁶ Pues así lo había comunicado el entonces consejero de Presidencia, Hacienda y Contratación del Cabildo de Lanzarote a varios medios de comunicación, entre ellos, el periódico local Lancelot Digital, en noticia de 6 de marzo de 2019, donde hablaba de que estaba a la espera de un informe jurídico para iniciar los trámites del cambio de nombre de la Corporación insular. Disponible en <https://www.lancelotdigital.com/lanzarote/cabildo-de-lanzarote-y-la-graciosa> y consultado por última vez el 26 de agosto de 2022.

Cuatro meses después de la realización de la consulta, se recibió respuesta del Cabildo denegando nuestra solicitud de información pública por la supuesta inexistencia de información alguna al respecto. Es decir, el Cabildo aseguraba no tener ningún informe al respecto, lo que motivó por nuestra parte la interposición de la pertinente reclamación al Comisionado de Transparencia de Canarias en los términos establecidos en el párrafo segundo de la disposición adicional séptima Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública²⁷.

La reclamación se basó en varios puntos:

- En primer lugar, expresamos nuestra incredulidad en torno a la inexistencia de la información solicitada. Ello en razón a los anuncios que se han estado publicando en los medios locales sobre los avances en la materia, donde algunas autoridades se presentaban optimistas ante las bondades con las que el estatus administrativo propuesto iba a incrementar el bienestar de los ciudadanos de La Graciosa²⁸; pero también con otros usos más concretos, como el uso de la denominación «Cabildo de Lanzarote y La Graciosa» en cuentas oficiales de la corporación insular como reza en el perfil de ese Cabildo en la plataforma YouTube²⁹.
- En segundo lugar, alegamos el acompañamiento de la resolución reclamada con un informe sin firma ni fecha, anomalía que a nuestro juicio supone un deslucimiento de los principios de buen gobierno y de los requisitos que deben presentar los informes en que reposan las decisiones administrativas para brindar las debidas garantías al ciudadano en sus relaciones con las administraciones públicas.

En el curso de la reclamación, el Comisionado se dirigió al Cabildo para recabar su postura, quien perseveró en el hecho de que esa corporación no contaba con la información solicitada, y que, en efecto, el informe en el que se basó su resolución denegatoria no estaba debidamente firmado.

Y ahí quedó todo. Las pesquisas del Comisionado no ahondaron en averiguar o contrastar la veracidad de los hechos, dando por buenas las explicaciones del Cabildo de Lanzarote, con lo que se resolvió la desestimación de nuestra reclamación³⁰ apoyándose en el fundamento de que la LTAIPBG sólo habilita el acceso a la información existente³¹.

En efecto, es lógico pensar que no se puede acceder a información que no ha sido elaborada, y así se desprende claramente del art. 13 LTAIPBG, pero de ser cierta la inexistencia de esa información, nos llena de perplejidad contemplar que un hito en la consideración jurídica de un territorio tan particular como La Graciosa no haya tenido repercusiones, ni visos de estudio, por parte del Cabildo de Lanzarote. Que esa Corporación insular no cuente, como asegura, con informes relacionados con las consecuencias que ha de acarrear en su organización administrativa nos empuja a preguntarnos sobre la repercusión real de la proclamación de la insularidad de La Graciosa y si, por tanto, esta actitud es reveladora de una de las sospechas

²⁷ BOC núm. 5, de 9 de enero de 2015, BOE núm. 32, de 6 de febrero de 2015.

²⁸ Así lo anunció el entonces consejero de Presidencia, Hacienda y Contratación del Cabildo de Lanzarote ante un medio de comunicación regional, quien aseguró en 2019 que el cambio de denominación de la corporación insular estaba siendo estudiada por esa institución para incluir a La Graciosa en su nombre; y también se aseguró que se iban a pedir una modificación específica de la legislación tributaria canaria para dispensar un trato singular a los vecinos de la isla, a fin de obtener un reparto específico en los fondos del Régimen Económico y Fiscal canario, para lo que sí existía ya un informe, de acuerdo con las declaraciones recogidas por el periódico regional Canarias7. <https://www.canarias7.es/canarias/lanzarote/votacion-para-tener-cabildo-de-lanzarote-y-de-la-graciosa-YB6737122>, consultado por última vez el 26 de agosto de 2022.

²⁹ Cuyo perfil, visitado por última vez el 1 de septiembre de 2022, se puede comprobar a continuación: <https://www.youtube.com/c/comunicacioncabildolanzarote/featured>

³⁰ Resolución 64/2022, desestimatoria sobre solicitud de información al Cabildo de Lanzarote relativa a informes sobre la insularidad de La Graciosa y cambio de nombre de la corporación insular, del Comisionado de Transparencia de Canarias.

³¹ Y para ello cita la Sentencia 60/2016, de 25 de abril de 2016, del Juzgado Central Contencioso-Administrativo núm. 9 de Madrid, a propósito de una solicitud de información dirigida a la RTVE. Que, tras una revisión a varias de las resoluciones publicadas en la página web del Comisionado, pudimos constatar que es una jurisprudencia citada de manera bastante reiterativa por esa autoridad de transparencia cuando la entidad demandada le asegura que la información no existe. A pesar de parecer un criterio decepcionante para la garantía de la transparencia de los sujetos obligados en Canarias, en cierta medida se trata de una solución bastante práctica, puesto que deja expedita la vía contenciosa para resolver la contradicción entre las partes en sede judicial. Esta vía, sin embargo, es mucho más gravosa, lo que no puede ser soportado por cualquier ciudadano; y precisamente nosotros no activamos esa vía dado que rebasaba el objetivo de nuestro trabajo (no tratamos de hacer una investigación periodística tendente a averiguar la veracidad de las declaraciones de nuestros responsables públicos) y tampoco disponíamos del tiempo ni del dinero necesario para activar un recurso contencioso en el marco de esta investigación. Nos conformamos por tanto con dar por buenas las explicaciones dadas por las autoridades insulares, por más que hayamos reseñado declaraciones emitidas por los responsables públicos hablando de la puesta en marcha de informes, así como la existencia de otros elementos que apuntan a una integración de la denominación de La Graciosa en la del Cabildo de Lanzarote.

que nos auspició el curso de esta investigación. Estas circunstancias por tanto dejan en el aire la duda de saber si el tratamiento de la que debiera ser la organización administrativa de La Graciosa por parte del Cabildo de Lanzarote es un caso de «ley manifiesto» operado por el legislador (el canario primero, y el estatal después) en la redacción del nuevo EAC³².

Por ello, debemos valorar como posible conclusión que la gestión constatada y examinada hasta la fecha sea la consecuencia de la aprobación de una mera «ley manifiesto» en la que la voluntad de materializar algún aspecto concreto de esa insularidad sea insuficiente para encontrar la solución jurídica ideal a la organización administrativa de La Graciosa³³.

V. SOLICITUD DE INFORMACIÓN AL AYUNTAMIENTO DE TEGUISE

Los días 18 y 19 de abril de 2022 dirigimos al Ayuntamiento de Tegui se sendas solicitudes de acceso a la información pública, a fin de recabar una serie de datos necesarios para la elaboración de este trabajo. La información que se solicitó fue, en concreto, la siguiente:

- Acta del Pleno del Ayuntamiento de Tegui se de 9 de diciembre de 2021³⁴.
- Copia de la iniciativa popular «La Graciosa, la octava isla» que ha sido recibida en el Ayuntamiento de Tegui se, según se habló en el Pleno de dicho ayuntamiento de 9 de diciembre de 2021.
- Copia de la instancia realizada al Cabildo de Lanzarote para promover la creación de una pedanía en La Graciosa (si es que se ha realizado tal instancia).
- Copia de la instancia realizada al Gobierno de España y a las Cortes para promover la creación de una pedanía en La Graciosa (si es que se ha realizado tal instancia).
- Copia de la instancia realizada al Parlamento de Canarias y al Gobierno de Canarias para promover la creación de una pedanía en La Graciosa (si es que se ha realizado tal instancia).
- Saber cuántas veces se ha reunido el Pleno del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa y cuántas veces se ha reunido la Comisión Permanente del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa.
- Copia de las actas de todas las sesiones del Pleno del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa y de la Comisión Permanente del mismo órgano, para saber qué se ha deliberado y acordado.
- Copia del acuerdo por el que se aprobaron los Estatutos del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa.
- Toda la información de interés jurídico que me puedan facilitar sobre ese órgano de participación ciudadana dependiente del Ayuntamiento de Tegui se.

Como quiera que estaba a punto de vencerse el mes con el que se activaba el silencio negativo, y con la voluntad de evitar la frustrante experiencia que vivimos con el Cabildo de Lanzarote, decidimos llamar al ayuntamiento a fin de preguntar en qué estado se encontraba nuestra solicitud, en los términos previstos en el art. 53 LPAC³⁵.

La respuesta inicial que nos dieron telefónicamente los empleados municipales fue bastante sorprendente, y ello porque en un primer momento mostraron reticencias a concedernos la información solicitada,

³² Pues no olvidemos la naturaleza dual de la que están imbuidos los Cabildos insulares, como señalan estudios muy interesantes al respecto. Sarmiento Acosta (2003, pp. 1085-1107). Y también Suay Rincón (2006, p. 172).

³³ La otra opción que habría quedado abierta, de haber sido insuficientes las pesquisas del Comisionado e inciertas las afirmaciones del Cabildo durante el procedimiento de acceso, contrastaría con algunas erratas dimanantes tanto de la resolución, como la referencia que el Comisionado hace de la Oficina de Información del Cabildo de Fuerteventura, cuando debía referirse a la de Lanzarote.

³⁴ Pues si bien hemos podido visionar el vídeo colgado en internet con la sesión grabada, no teníamos acceso al acta de ese Pleno, que no estaba publicada en la página web municipal a fecha de la consulta, y ni siquiera a día de 1 de septiembre de 2022, en que se revisaron estos datos por última vez, y como se puede comprobar directamente en el siguiente enlace: <https://sede.teguise.es/transparencia/indice/indicador/GCAN/13>

³⁵ Paralelamente nos pusimos en contacto por escrito con la presidenta del Consejo, quien nos respondió lacónicamente a algunas de nuestras preguntas (no a todas) para poder conocer mejor el funcionamiento del Consejo y las iniciativas realmente practicadas por las autoridades municipales. Para mayor ahondamiento, hemos de decir que algunas de sus respuestas, por ejemplo, las referidas a la existencia de actas del Pleno del Consejo, no concuerdan con la respuesta oficial dada por el Ayuntamiento. Pues mientras la presidenta del Consejo nos ha asegurado que ese órgano se reúne con periodicidad, desde el Ayuntamiento nos aseguran que no existen actas de esas reuniones, con lo que nosotros no tenemos constancia de las mismas. Debemos reseñar que esa actitud, que nos ha sorprendido y nos produce sincera confusión, nos lleva a vivir en primera persona la conclusión de que opacidad e incongruencia en las informaciones que facilitan los gestores públicos generan verdaderamente dudas y sensación de incertidumbre en torno a la gestión de los poderes públicos.

considerando que parte de esa información era accesible en la página web³⁶, otra parte no se podía encontrar en el ayuntamiento³⁷, y la otra no tenía la consideración de información pública³⁸.

Pero esa respuesta institucional rápidamente cambió, ya que ese mismo día nos hicieron llegar vía telemática varios correos sin oficio con parte de la información solicitada como documento adjunto³⁹. Y en concreto:

- Acta del Pleno del Ayuntamiento de Teguiuse de 9 de diciembre de 2021⁴⁰.
- Copia de las actas de las sesiones del Pleno del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa desde 2011 hasta 2016⁴¹.
- Copia del acuerdo por el que se aprobaron los Estatutos del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa.

Con respecto a la otra información, los empleados que nos atendieron nos comentaron telefónicamente que no consta en los registros de ese ayuntamiento que se hayan realizado las instancias de las que se habló en el Pleno de 9 de diciembre de 2021 ni actas de las sesiones de la Comisión Permanente del Consejo. Y nada nos comentaron con respecto a la documentación relativa a la iniciativa «La Graciosa, la octava isla», lo que nos interesaba enormemente dado el papel que parecía estar jugando la participación ciudadana en la conformación de la estructura administrativa de la isla.

A fin de verificar la compleción de esa información, dirigimos dos reclamaciones al Comisionado de Transparencia de Canarias, cuya respuesta fue emitida en sendas resoluciones, la 186/2022 y la 188/2022.

En la resolución 186/2022 la autoridad canaria de transparencia nos reconoció el derecho de acceso, aunque hemos de advertir que no fue posible realizar un examen circunstancial que explicara en qué medida los obstáculos que el ayuntamiento considerase para impedir nuestro acceso debían ser removidos. En realidad, y según la resolución de referencia, el ayuntamiento no presentó alegaciones, ni siquiera aportó expediente administrativo al procedimiento, y la autoridad de transparencia se limitó a estimar nuestro derecho a conocer la documentación ausente en el envío de documentos que el ayuntamiento tuvo a bien realizar el día 12 de mayo⁴².

En lo que respecta a la resolución 188/2022, el Comisionado de Transparencia de Canarias resolvió de manera idéntica. Pues reconoció que la información solicitada era de carácter público y que el ayuntamiento estaba obligado a entregárnosla. Además, se dieron las mismas circunstancias que con respecto a la otra resolución, dado que el consistorio ni presentó alegaciones ni entregó el expediente a la autoridad de transparencia.

A pesar de esas resoluciones, a la fecha de envío de este artículo para su publicación no se ha recibido ninguna información más por parte de ese ayuntamiento⁴³.

De este modo, dejamos explicada así nuestra experiencia en torno a esa solicitud de información pública, cuyo resultado es que no pudimos acceder a toda la información solicitada a ese ayuntamiento, presumiendo entonces su inexistencia por más que algunas de esas documentaciones hayan sido objeto de

³⁶ No era accesible pues la información no se encontraba alojada en la página, y el empleado municipal nos dijo que no conocía la página web del Ayuntamiento, con lo que no nos podía guiar para encontrar los datos necesarios. Es el caso de las actas del Pleno del Ayuntamiento, pues algunas habían sido colgadas en la página web, y otras no (siendo una de ellas precisamente la que queríamos consultar).

³⁷ Es el caso de las actas del Consejo de la Ciudadanía de La Graciosa.

³⁸ Es el caso de las instancias que acordaron enviarse a las distintas autoridades solicitando el cambio en la LRBRL para la excepción en la regulación de las pedanías.

³⁹ Se trataron de varios correos enviados por un empleado municipal sin resolución expresa ni texto en el cuerpo de los correos, solamente los documentos que se detallan en este trabajo.

⁴⁰ Aun asegurándonos que este documento ya era accesible en el sitio web municipal, cosa que no era cierta tal y como pudimos comprobar en varias ocasiones, la última de ellas el 1 de septiembre de 2022, cuyo enlace ya compartimos unas líneas más arriba.

⁴¹ Asegurándonos telefónicamente el empleado municipal que desde 2016 no se levantaba acta de las reuniones porque el secretario no lo consideraba necesario, lo que contradice la versión dada por la presidenta de ese Consejo, quien nos ha asegurado por escrito que el secretario es el primero en sentarse en esas reuniones, las cuales se siguen celebrando en este año de 2022, y que su presencia es un requisito fundamental para el desarrollo de las sesiones y la conformación de las respectivas actas.

⁴² En consonancia, tras realizar por nuestra parte una llamada telefónica al Ayuntamiento interesándonos por su voluntad para el cumplimiento de la resolución, recibimos como respuesta una promesa de un empleado municipal que nos aseguró que el Ayuntamiento no contaba con más información que la que nos facilitaron en su momento, y que me lo haría llegar por escrito para que así constase formalmente.

⁴³ De manera que nos podemos hacer una idea del escaso recorrido que ha tenido el cumplimiento del acuerdo tomado en el Pleno de 9 de diciembre de 2021 a la fecha del envío de este artículo, y de las escasas actuaciones realizadas en torno al Consejo de Ciudadanía de La Graciosa (al menos que hayamos podido constatar). Pero también del trato tan poco proactivo que se ha dado a nuestras solicitudes de información pública y a los requerimientos del Comisionado de Transparencia por parte de ese Ayuntamiento.

debate en el Pleno municipal de 9 de diciembre de 2021 e incluso nos hayan sido comentadas por la presidenta del Consejo de Ciudadanía de La Graciosa. Con estos mimbres solamente podemos dejar expuesta nuestra experiencia sobre la actuación por parte del consistorio, que es por cierto la virtud y finalidad de la transparencia administrativa, para general conocimiento y construcción de la opinión pública con respecto a la eficiencia y eficacia de sus representantes políticos.

VI. CONCLUSIONES

En este tiempo, y tras la aprobación del EAC 2018, no se han producido verdaderas innovaciones normativas alrededor de la cuestión de La Graciosa, hecho que en una primera aproximación podría comprenderse a la luz de los esfuerzos depositados por los poderes públicos para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Sin embargo, son varios los elementos que permiten dibujar cuál será el camino que recorrerá el legislador canario para dar sentido a la nueva consideración de la que ha de gozar la isla de La Graciosa de conformidad con su tratamiento en el EAC.

La primera premisa en la que se asientan nuestras conclusiones reside en la asunción de que la insularidad de La Graciosa en el EAC y en la resolución del Senado es un mero manifiesto, o incluso un exceso semántico, con el que el estatuyente simplemente pretende dotar a esa comunidad de personas de una denominación diferente a la de los islotes, pequeños y deshabitados, que salpican la geografía al noreste del archipiélago canario. Esta proclamación sería por tanto un uso político de las herramientas legislativas disponibles en nuestro ordenamiento jurídico, que amenaza con vaciar de contenido la autonomía local que la Constitución Española reconoce a las islas de nuestro país.

Con ello, parece que el legislador canario había dejado abonado el campo para habilitar un régimen específico de desconcentración para la isla de La Graciosa, proponiendo una pedanía para la gestión de sus intereses sin desagregarse del Ayuntamiento de Teguiise ni del Cabildo de Lanzarote. Esta propuesta se articula a través de la legislación en materia de régimen local canario, y en concreto en lo establecido en la disposición adicional segunda de la ley 7/2015. Dicha propuesta está en consonancia con lo prescrito en el EAC 2018, pero no así con la regulación de bases del régimen local prescrita por la LRBRL en su actual redacción.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la insularidad que se reconoce a La Graciosa no se equipara en el plano administrativo con la insularidad del resto de islas, a las que el orden constitucional ampara reconociendo su autonomía y atribuyéndoles una organización administrativa particular que en el ámbito de Canarias reside en la figura de los Cabildos Insulares. Que la consideración de la realidad insular de La Graciosa presenta un carácter *sui generis* dentro del régimen, ya de por sí especial, que se atribuye a las islas en nuestro ordenamiento jurídico. Y que ese trato específico para La Graciosa supone básicamente una vía de dignificación de los vecinos de esa isla, que en el plano jurídico recibían el extraño trato de islotes deshabitados. Pero la proclamación de la insularidad de este territorio no puede quedarse en una mera declaración, por más que presente los trazos propios de una ley-manifiesto o de un exceso semántico. En efecto, existe un margen para encontrar una fórmula que permita compatibilizar la naturaleza insular de La Graciosa con las escasas opciones que nuestra regulación de régimen local admite.

El legislador canario es consciente, y así parece demostrarlo cuando lo prevé, de que la búsqueda de un régimen específico que permita la organización desconcentrada de esta isla pasa necesariamente por una reforma de la LRBRL. Y hasta entonces se limita a dejar prevista la creación de una entidad desconcentrada con personalidad jurídica propia en La Graciosa, que no podrá materializarse hasta que la LRBRL admita, bien con carácter general o de manera excepcional, dotar de personalidad jurídica a las entidades locales menores.

En todo caso, los resultados de estas investigaciones se han topado con una experiencia bastante interesante en términos de transparencia. La falta de diligencia y proactividad por parte de las autoridades municipal e insular nos ha hecho reflexionar sobre el grado de implantación de la cultura de la transparencia en nuestras instituciones, de la que no podemos dar más datos que los de nuestra experiencia puntual. Asimismo, nos ha parecido que la relativa rapidez que ha mostrado el Comisionado de Transparencia de Canarias para atender a nuestras reclamaciones no iba al son de la efectividad de las funciones que tiene encomendadas, pues por nuestra parte aún no tenemos claro que realmente no existan los documentos solicitados al Cabildo de Lanzarote y no creemos que desde el Comisionado de Transparencia se hayan realizado unas pesquisas demasiado intensas, más allá de dar por buenas las explicaciones ofrecidas por parte de las autoridades reclamadas.

La participación es otro de los elementos clave que se examinan en este trabajo, vista la implantación que se ha pretendido realizar desde el propio Ayuntamiento de Teguiise. Nos debemos preguntar si es una medida óptima la de plantear una fórmula de participación orgánica dependiente directamente del ayuntamiento, institución con la que el Consejo de Ciudadanía de La Graciosa podría mantener puntualmente algún conflicto de interés, y para la que actualmente no existen garantías de su efectividad, a la vista del funcionamiento que está experimentando y que no hemos podido fiscalizar como hubiéramos querido. Finalmente, y a fin de matizar el grado de implementación de la participación en el desarrollo administrativo de la isla, debemos señalar que el Consejo de la Ciudadanía es un órgano que debe ser presentado con las debidas cautelas, pues si bien es cierto que presenta un potencial inédito para la promoción institucional de la participación ciudadana, esta participación sería, a nuestro juicio, mucho más efectiva si concursase con otras fórmulas más independientes del consistorio municipal.

LEGISLACIÓN DE REFERENCIA

Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982.

Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018.

Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

OTROS DOCUMENTOS

Estatutos del Consejo de Ciudadanía de La Graciosa (BOP Las Palmas, núm. 155, de 3 de diciembre de 2010).

Acta del Pleno de 9 de diciembre de 2021 del Ayuntamiento de Teguiise.

Resolución 64/2022 Comisionado de Transparencia.

Resolución 186/2022 Comisionado de Transparencia.

Resolución 188/2022 Comisionado de Transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Armas Castilla, N. (2019). Comentarios sobre la insularidad de La Graciosa en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, *Anales de la Facultad de Derecho*, 36, 85-93. <https://doi.org/10.25145/j.anfade.2019.36.03>

López Aguilar, J. F. y García Mahamut, R. (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>

Pérez Díaz, P. (1977). *El problema canario* [Cuadernos Canarios de Ciencias Sociales, 2]. Centro de Investigación Económica y Social de la Caja Insular de ahorros de Gran Canaria. Disponible en <https://mdc.ulpgc.es/utills/getfile/collection/MDC/id/85724/filename/123168.pdf>

Sánchez Morón, M. (2018). *Derecho Administrativo, parte general*. Tecnos.

Sarmiento Acosta, M. J. (2003). Los Cabildos Insulares de Canarias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 291, 1085-1107. <https://doi.org/10.24965/reala.vi291.9209>

Suay Rincón, J. (2006). Sobre los Cabildos Insulares y su caracterización institucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 165-197. <https://doi.org/10.24965/reala.vi300-301.9295>